

Å høre til

Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø

Å HØYRE TIL

Vondt er av alle andre
bli trakka på og trengd.
Men vondare å veta
at du er utestengd.

Det er så mangt i livet
du ventar deg og vil.
Men meir enn det å vera,
er det å høyre til.

Jan-Magnus Bruheim

*Lærer
foreldre
klassekammeraten*

$$\begin{aligned} &= \left(\frac{1}{4} - \frac{1}{4} \cos\left(\frac{\sqrt{5}}{2}x\right) + \frac{\sqrt{5}}{4} \frac{1}{2} \sin\left(\frac{\sqrt{5}}{2}x\right) \right) \\ &+ \left(\frac{3}{4} - \frac{1}{4} \cos\left(\frac{\sqrt{5}}{2}x\right) - \frac{3}{4} \frac{1}{2} \sin\left(\frac{\sqrt{5}}{2}x\right) \right) \\ &= \frac{1}{4} - \frac{1}{4} \cos\left(\frac{\sqrt{5}}{2}x\right) + \frac{\sqrt{5}}{8} \sin\left(\frac{\sqrt{5}}{2}x\right) + \frac{3}{4} - \frac{1}{4} \cos\left(\frac{\sqrt{5}}{2}x\right) - \frac{3}{8} \sin\left(\frac{\sqrt{5}}{2}x\right) \\ &= \frac{1}{2} - \frac{1}{2} \cos\left(\frac{\sqrt{5}}{2}x\right) + \frac{\sqrt{5}-3}{8} \sin\left(\frac{\sqrt{5}}{2}x\right) \end{aligned}$$

Norges offentlige utredninger 2015

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Informasjonsforvaltning

1. Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd
Finansdepartementet
2. Å høre til
Kunnskapsdepartementet

NOU

Norges offentlige utredninger **2015:2**

Å høre til

Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 9. august 2013.
Avgitt til Kunnskapsdepartementet 18. mars 2015.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1227-4

07 Aurskog AS

Til Kunnskapsdepartementet

Utvalget om virkemidler for et godt skolemiljø ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 9. august 2013 for å vurdere de samlede virkemidlene for å skape et godt psykososialt skolemiljø, motvirke og håndtere mobbing og andre uønskede hendelser i skolen. Utvalget avgir med dette sin utredning.

Oslo, 18. mars 2015

Øystein Djupedal
(leder)

Lars Arrhenius

Christopher Beckham

Hanna Helseth

Ellen Inga O. Hætta

Noor Jdid

Trond Johnsen

Jette Kofoed

Monica Martinussen

Cecilie Mathisen

Erlend Moen

Harald Pedersen

Arild Rekve

Kjersti Botnan Larsen
(sekretariatsleder)

Hanna-Cecilie Gram Jemtegaard

Helle Kristin Jensen

Camilla Vibe Lindgaard

Gunhild Elle Løvteit

Jens Rydland

Å høre til

«Det hjelper ikke å si i fra, de gjør ikke noe uansett.»

Dette er sagt av Odin, en 13 år gammel gutt som tok livet sitt, etter langvarig mobbing. I løpet av det siste året har media satt mange mobbesaker på dagsordenen, saker som har opprørt oss, saker som viser hvor utspekulert og nådeløs mobbing kan være. Saker som viser hvor urettferdig det er, hvor tilfeldig og ikke minst hvor sjanseløse barn og familier er som utsettes for det.

Et mønster er voksnes unnskyldning. Voksne som skulle tatt ansvar, og som ikke gjør det. Voksne som skulle beskytte, som skulle hjulpet, skulle trøstet og reagert – snur seg bort, av feighet og manglende kunnskap.

«Det hjelper ikke å si fra, de gjør ikke noe uansett,» sa Odin i smertefull erkjennelse.

Også HMK Harald har engasjert seg. I sin nyttårstale sa han:

«Når vi vet hvilken kraft som ligger i å gi hverandre gode ord, kunne vi godt benytte oss av det enda oftere. Ros gir oss selvtillit. Oppmuntring gir oss mot.

Kommunikasjonen på nettet har dessverre senket terskelen for hva vi tillater oss å si om og til hverandre. Det er vondt å høre alle historiene om mobbing – både på skolen, på sosiale medier og på arbeidsplassen.

Jeg vil benytte denne anledningen til å si til dem som mobber:

Du har **andre** sider i deg som du kan bruke til noe **godt**. Og til dere som opplever mobbing: Snakk med noen, hold fast ved den du innerst inne vet at du er.»

Også statsministeren tok opp mobbing i sin nyttårstale. Hun sa:

«Vi som er voksne, må ta tak i mobbing blant barn og unge. En ødelagt barndom kan sette dype spor. En god barndom varer hele livet.»

Vi har gjennom 19 måneder kommet tett innpå et problem som er betydelig. Krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering er mer enn et problem for den enkelte – det er et samfunnsproblem. Vi har som samfunn og borgere et ansvar – et moralsk ansvar for å reagere, for at alle skal kunne leve liv uten den lammende frykten mobbing medfører.

Vi har møtt barn og unge, som har historier å fortelle – og svar å gi. Vi har møtt forskere, skoleledere, lærere, foreldre, skoleeiere, organisasjoner – ja, alle som har historier å fortelle – og svar å gi.

Vi har lett etter svar – det var statsrådets oppdrag. Kunnskapsbaserte svar, svar som kunne hjelpe. Ikke hva vi tror, men hva vi vet. Vi tror vi har funnet svar – kanskje ikke alle svar, men vi er trygge på at det vi her foreslår, vil hjelpe mange barn og unge. Det vil gjøre skolene tryggere, lærerne tryggere, skoleeierne og skolelederne tryggere, foreldre og barn tryggere – tryggere på at familiene skal få hjelp. At vi voksne ikke av usikkerhet snur oss bort, men vet hva vi skal gjøre – og vet at hva vi gjør, har betydning.

Vi håper at vår utredning vil bidra til at færre barn krenkes, mobbes, trakasseres og diskrimineres og at bevisstheten hos alle oss voksne øker slik at vi vet hva vi kan gjøre for å hjelpe.

Og viktigere enn alt – det vet vi er «å høre til».

Øystein Djupedal
Arendal 18. mars 2015

Innhold

Del I	Innledning, perspektiver og sammendrag	15	Del II	Bruk av statlige virkemidler i arbeidet med psykososialt miljø, krenkelser og mobbing ..	35
1	Innledning, sammendrag og utvalgets arbeid mv.	17	2	Bruk av statlige virkemidler	37
1.1	Innledning	17	2.1	Organiseringen av utdanningssektoren	37
1.2	Fire perspektiver	17	2.2	Rettslige virkemidler	38
1.3	Fem utfordringer	18	2.2.1	Opplæringslovgivningen	39
1.4	Fem målsettinger for statens arbeid	20	2.2.2	Utviklingen av tilsyn på utdanningsområdet	41
1.5	Utvalgets prioritering av de viktigste tiltakene	20	2.2.3	Menneskerettighetene og Grunnloven	42
1.6	Samlet oversikt over utvalgets forslag til tiltak	21	2.2.4	Barnekonvensjonen	43
1.6.1	Kapittel 12 Fra menneskerettigheter til praksis	21	2.2.5	Diskrimineringslovgivning	45
1.6.2	Kapittel 13 Arbeid med å fremme et trygt skolemiljø og forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering	21	2.3	Læreplanverket som statlig virkemiddel	45
1.6.3	Kapittel 14 Håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen	23	2.3.1	Grunnskolen	45
1.6.4	Kapittel 15 Økt rettssikkerhet ved tydeliggjøring av kapittel 9a	23	2.3.2	Videregående opplæring	46
1.6.5	Kapittel 16 Styrket håndheving av brudd på kapittel 9a	24	2.3.3	Felles læreplanverk for hele grunnopplæringen – Læreplanverket for Kunnskapsløftet av 2006	46
1.6.6	Kapittel 17 Skoleeierens styring og støtte	24	2.4	Pedagogiske virkemidler	47
1.6.7	Kapittel 18 Styrket samarbeid med andre – et bedre støtte-system	25	2.4.1	Første nasjonale kampanje i 1980-årene	47
1.6.8	Kapittel 19 Å styrke kompetansen	26	2.4.2	Ny offensiv i 1990-årene	48
1.6.9	Kapittel 20 Forskning	27	2.4.3	Forsterket statlig innsats på 2000-tallet	48
1.6.10	Kapittel 21 Inkluderende skolemiljø – en ny statlig satsing	27	2.4.4	Strategier og satsinger	49
1.7	Presisering av mandatet	28	2.4.5	Satsingen Bedre læringsmiljø	50
1.8	Utvalgets begrepsbruk	30	2.4.6	Læringsmiljøprosjektet	51
1.8.1	Psykososialt skolemiljø	30	2.4.7	Støttmateriell	51
1.8.2	Læringsmiljø	30	2.4.8	Elevundersøkelsen	52
1.8.3	Krenkelser, trakassering, diskriminering og mobbing	31	2.4.9	Statlige strategier for etter- og videreutdanning og veiledning	52
1.9	Utvalgets sammensetning og arbeid	33	2.5	Økonomiske virkemidler	52
1.9.1	Utvalgets sammensetning	33	Del III	Kunnskapsgrunnlag	53
1.9.2	Utvalgets arbeid	33		Om kunnskapsgrunnlaget	55
				Sammendrag av del 3 – Kunnskapsgrunnlag.....	55
			3	Utviklingstrekk ved barn og unge og deres oppvekstmiljø ...	57
			3.1	Innledning	57
			3.2	Noen kjennetegn ved barn og unges oppvekstmiljø i 2015	57
			3.2.1	Kunnskapssamfunnet	57
			3.2.2	Økt mangfold	58

3.2.3	Nesten alle barn går i barnehage før skolestart	59	5.5	Verdensanskuelser og livskvalitet	77
3.2.4	Mer likestilling mellom kjønnene enn tidligere	59	5.6	Sosialt nettverk som voksen	77
3.2.5	Nye familieformer	59	5.7	Kriminelle handlinger	78
3.2.6	Velstandsøkning og barnefattigdom	60	5.8	Deltakelse i arbeidslivet	78
3.2.7	Barnevern	62	5.9	Mobbing rammer hele familien	78
3.3	Barn og unge i dag	62	6	Digital mobbing og krenkelser	80
3.3.1	Utdannelse og fremtidig yrkesdeltakelse	63	6.1	Innledning	80
3.3.2	Frafall fra videregående opplæring	63	6.2	Barn og unges bruk av sosiale medier	80
3.3.3	Fritid og samvær med jevnaldrende	63	6.3	Hva er digital mobbing?	81
3.3.4	Forholdet til foreldrene	64	6.3.1	Forskning på digital mobbing	82
3.3.5	Psykiske lidelser blant barn og unge	64	6.3.2	Tre viktige aspekter som kan være tilstede ved digital mobbing	82
3.3.6	Opplevelse av stress og utilstrekkelighet	65	6.3.3	Flere aspekter ved digital mobbing	84
3.3.7	Selvskading og selvmordsforsøk ..	65	6.3.4	Omfanget av digital mobbing	85
3.3.8	Kroppsbilde	65	6.3.5	Sammenhengen mellom digital mobbing og tradisjonell mobbing	87
3.3.9	Bruk av rusmidler	65	7	Krenkelser, trakassering og diskriminering	89
4	Mobbing – forskningsfeltet og omfang	67	7.1	Innledning	89
4.1	Innledning	67	7.2	Omfanget av krenkelser i norsk skole	89
4.2	De første studiene av hvorfor mobbing oppstår	67	7.3	Krenkelser og trakassering som et resultat av normbrudd	91
4.3	Mobbingen ses i en større kontekst	68	7.4	Krenkelser mv. knyttet til diskrimineringsgrunnlagene	92
4.4	En sentral definisjon av mobbing ..	69	7.4.1	Diskriminering og urettferdig behandling	93
4.5	Sammenhengen mellom atferdsvansker og skolemiljøet	70	7.4.2	Kjønn og seksuell trakassering	94
4.6	Sosiale dynamikker og sosial eksklusjonsangst	70	7.4.3	Etnisitet	96
4.7	Mobbingens omfang i dagens skole	71	7.4.4	Urfolk – samer	99
4.7.1	Omfanget av mobbing	71	7.4.5	Seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk	101
4.7.2	Elever som utsettes for mobbing over lang tid	72	7.4.6	Krenkelser og mobbing knyttet til nedsatt funksjonsevne	105
4.7.3	Mobbing er både direkte og indirekte handlinger	73	7.4.7	Interseksjonalitet – kryssdiskriminering	106
4.7.4	Arenaer der krenkelser og mobbing oftere oppstår	74	8	Ansatte som krenker, mobber, trakasserer og diskriminerer elever	107
4.7.5	Risiko- og beskyttelsesfaktorer	74	8.1	Innledning	107
4.7.6	Betydningen av tilskuere	75	8.2	Lærere som legitimerer krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering av elever	107
5	Konsekvenser av mobbing	76	8.3	Omfanget av elever som krenkes og mobbes av ansatte	108
5.1	Innledning	76	8.4	Årsaker til at lærere mobber eller krenker elever	109
5.2	Trivsel og sosial tilhørighet på skolen	76	8.5	Lærerkollegiets ansvar for lærere som mobber	109
5.3	Skolefaglige prestasjoner	76			
5.4	Psykiske og fysiske konsekvenser	77			

9	Skoler med høy og lav forekomst av mobbing og krenkelser	110	10.7.4	Opplevelse av avmakt i møte med skolen	129
9.1	Innledning	110	10.8	Opprettholde og videreutvikle et trygt psykososialt skolemiljø	130
9.2	Forekomst av mobbing og krenkelser på skolenivå	110	10.8.1	Kapasitetsbygging og endringsberedskap	130
9.3	Faktorer som påvirker mobbing ..	110	10.8.2	Langsiktig og systematisk innsats	132
9.4	Skolen som organisasjon og mobbing	111	11	Virksomme tiltak	134
9.5	Rektors syn på krenkelser og mobbing	113	11.1	Innledning	134
9.6	Skolens arbeid med normer og verdier	114	11.2	Hvordan evaluere tiltak?	134
10	Sentrale faktorer for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø	115	11.3	Andre typer evalueringer	134
10.1	Innledning	115	11.4	Ulike systemer for å vurdere kvaliteten på forskningen	135
10.2	Skoleomfattende arbeid	115	11.4.1	Europeisk oppsummering av skolebaserte tiltak	136
10.3	Skolekultur	115	11.5	Oppsummering	137
10.3.1	Felles mål og verdier	117	Del IV	Utvalgets forslag og tiltak	139
10.3.2	Felles forståelse av regler og rutiner	118	12	Fra menneskerettigheter til praksis	141
10.4	Skoleledelse	118	12.1	Innledning	141
10.4.1	God skoleledelse krever systematisk arbeid og brannslukking	119	12.2	Et skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering er en menneskerettighet	142
10.4.2	Etablering av normer og verdier ..	119	12.3	Å forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering er et samfunnsansvar	143
10.4.3	Anerkjennelse av at krenkelser, forekommer	119	12.4	Nasjonal målsetting – skolemiljøet	143
10.4.4	Skolelederens kjennskap til elevmiljøet og forekomsten av krenkelser mv.	119	12.4.1	En individuell rett til et godt psykososialt skolemiljø	144
10.5	Relasjonsbasert klasseledelse	120	12.4.2	Nasjonalt mål for arbeidet	144
10.5.1	Etablering av god klasseledelse ved oppstart	121	12.4.3	Nullvisjon og nulltoleranse	145
10.5.2	Proaktiv klasseledelse	121	12.5	Fra rettigheter og politikk til praksis – implementering	145
10.5.3	Klassestørrelse og lærertetthet	122	12.5.1	Fem utfordringer	146
10.5.4	Lærer – elev-relasjonen	122	12.5.2	Målsettinger for statens arbeid – strategier	149
10.5.5	Elevens mulighet til å medvirke ...	122	13	Arbeid med å fremme et trygt skolemiljø og forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering	150
10.6	Elevens kompetanse og elev – elevrelasjoner	123	13.1	Innledning	151
10.6.1	Elevkultur og samspillet mellom elevene	123	13.2	En god skolekultur med nulltoleranse for krenkelser mv. ...	152
10.6.2	Adgang til deltakelse i klassens fellesskap	124	13.2.1	Skolens verdigrunnlag	153
10.6.3	Konflikter mellom elever	124	13.2.2	Styrket menneskerettighetsopplæring	157
10.6.4	De viktige vennskapene	125	13.2.3	Forebygging av trakassering – normer og fordommer	158
10.6.5	Elevenes sosiale og emosjonell kompetanse	126	13.3	Skoleledelse	165
10.7	Foreldresamarbeid	127			
10.7.1	Skolens ansvar for å etablere et foreldresamarbeid	127			
10.7.2	Foreldres trygghet i å involveres i skolens arbeid	128			
10.7.3	Foreldre som rollemodeller	129			

13.3.1	Styrking av skoleledelsen	165	15	Økt rettssikkerhet ved tydeliggjøring av opplæringsloven kapittel 9a	192
13.4	Relasjonsbasert klasseledelse	166		Innledning	192
13.4.1	Statlige initiativer for styrket klasseledelse	166	15.1	Hovedtrekkene i forslag til endringer i regelverket	193
13.4.2	Kompetanse om krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering	166	15.2	Gjeldende rett	194
13.4.3	Lærere som krenker, mobber, trakasserer og diskriminerer elever	167	15.3	Elevenes særskilte behov for et sterkt rettsvern mot krenkelser	195
13.5	Elevenes kompetanse og elev-elev-relasjoner	167	15.4	Behov for regelverksendringer for å sikre at alle elever har et trygt psykososialt skolemiljø	196
13.5.1	De jevnaldrendes betydning for mobbing, krenkelser, trakassering og diskriminering	167	15.5	Skoleeiers og skoleleders regelverkskompetanse	197
13.5.2	Elevenes digitale kompetanse	168	15.5.1	Elevenes rettssikkerhet, rettsvern og regelverksetterlevelse	198
13.5.3	Elevenes sosiale og emosjonelle kompetanse	170	15.5.2	Skolenes arbeid med elevenes psykososiale miljø	200
13.5.4	Elevenes psykiske helse	171	15.5.3	Mangelfull regelverkskompetanse og -etterlevelse er et retts-sikkerhetsproblem	201
13.5.5	Elevenes mulighet til å delta i demokratiske prosesser på skolen	172	15.5.4	Viktige prinsipper for endringer i kapittel 9a	202
13.6	Foreldresamarbeid	173	15.6	Rettssikkerhet og effektivt vern	202
13.6.1	Samiske skoler	174	15.6.1	Et helhetlig arbeid med skolemiljøet: fremme – forebygge – gjenopprette	203
13.7	Brukerorganer	174	15.6.2	Tydeliggjøring av skoleeieres og skolers ansvar	203
13.7.1	Foreldrenes arbeidsutvalg (FAU)	174	15.6.3	Tydeligere forankring i FNs barnekonvensjon	204
13.7.2	Elevråd	175	15.7	Barnets beste og retten til å bli hørt – artikkel 3 og 12	204
13.7.3	Skolemiljøutvalg	175	15.7.1	Arbeidet for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø	205
13.7.4	Elevorganisasjonen	175	15.8	Gjeldende rett – elevens individuelle rett	206
13.8	Programmer for det forebyggende arbeidet med psykososialt skolemiljø og atferd i skolen	176	15.8.1	Videreføring av elevens individuelle rett	206
13.8.1	Kartlegging av skolens bruk av programmer	177	15.8.2	Tydeliggjøring av elevens rett	207
14	Håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen	180	15.8.3	Elevenes subjektive opplevelse	210
14.1	Innledning	180	15.8.4	Nulltoleranse for krenkelser	211
14.2	Profesjonell usikkerhet som analyseverktøy	181	15.8.5	Skoleeierens plikt til å oppfylle elevens rett	212
14.3	Håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering	182	15.8.6	Oppsummering	212
14.3.1	Mistanke	182	15.8.7	Det forebyggende arbeidet	213
14.3.2	Avdekking	183	15.9	Gjeldende krav til det systematiske HMS-arbeidet og internkontroll	213
14.3.3	Intervensjon	184	15.9.1	Andre norske rettsområder og skandinaviske land	214
14.3.4	Oppfølging	187	15.9.2	Utformingen av krav til systematisk HMS-arbeid	217
14.4	Ansatte som krenker, mobber, trakasserer og diskriminerer	188	15.9.3	Mer konkrete krav til systematisk HMS-arbeid og internkontroll	219
14.5	Forholdet til regelverket	190	15.9.4		

15.9.5	Utvalgets forslag	221	16.3.4	Rettsikkerhet, likebehandling og særlige forhold ved mobbing	251
15.10	Involvering av elever og foreldre i skolemiljøarbeidet	222	16.3.5	Behov for en ny klageordning	252
15.10.1	Gjeldende rett	222	16.3.6	Klageordninger – gjenstanden for klage	253
15.10.2	Involvering av elevene og foreldrene	223	16.3.7	Førsteinstans for klager på krenkelser	254
15.10.3	Tydliggjøring av brukerorganenes oppgaver	224	16.3.8	En ny førsteinstans for klager på krenkelser i skolen	257
15.11	Ordensreglement	225	16.3.9	Barneombudet som førsteinstans – innretning av ordningen	261
15.11.1	Gjeldende rett – ordensreglement mv.	226	16.3.10	Resultatet i saken	266
15.11.2	Tydliggjøring av reguleringen av ordensreglementet	226	16.3.11	Klage på ombudets vedtak – Skolemiljøklagenemnda	267
15.11.3	Fastsetting av ordensreglementet	226	16.3.12	Oppsummering av utvalgets forslag til klageordning	268
15.11.4	Skolens adgang til bruk av sanksjoner	229	16.4	Tilsyn	268
15.11.5	Utvalgets forslag	230	16.4.1	Styring, organisering og ressursbruk	268
15.12	Gjenopprettende arbeid – en ny aktivitetsplikt	231	16.4.2	Tilsyn som virkemiddel for å sikre elevenes psykososiale skolemiljø	269
15.12.1	Gjeldende rett – individrettede plikter	231	16.4.3	Oppsummering	270
15.12.2	Svensk rett og andre norske rettsområder	232	16.5	Administrative sanksjoner og reaksjoner	270
15.12.3	Vurdering av gjeldende rett	233	16.5.1	Begrepsavklaring	270
15.12.4	Behov for å forenkle og tydeliggjøre krav til håndteringen av krenkelser	234	16.5.2	Bakgrunn og gjeldende rett	271
15.12.5	En ny aktivitetsplikt	237	16.5.3	Forholdet til Grunnloven § 96 og EMK	272
15.12.6	Tydligere krav til saksbehandlingen	238	16.5.4	Vurdering av behov for administrative sanksjoner og reaksjoner	273
15.12.7	Hensynet til elevenes personvern	241	16.5.5	Aktuelle sanksjoner	274
15.13	Virkeområde for aktivitetsplikten	242	16.5.6	Utvalgets forslag	277
15.13.1	Gjeldende rett	242	16.6	Straff	278
15.13.2	Behov for tydeliggjøring av virkeområdet i loven	243	16.7	Erstatning og oppreisning	278
15.14	Ansatte som krenker – skjerpet aktivitetsplikt	243	16.7.1	Erstatning på grunnlag av arbeidsgiveransvaret	278
15.15	Forbud mot gjengjeldelse	244	16.7.2	Oppreisning (erstatning) for mangelfull håndtering fra skoleeieren	279
15.16	Bruk av tvang	244	16.7.3	Behov for en oppreisningsordning	280
15.17	Private skoler godkjent etter privatskoleloven § 2-1	244	16.7.4	Bevisbyrde	281
16	Styrket håndheving av brudd på kapittel 9a	246	16.7.5	Oppsummering	281
16.1	Innledning	246	16.8	Annet	281
16.2	Hovedtrekkene i forslag til endringer i regelverket	247	16.9	Etablering av et utdanningsrettslig fagmiljø	281
16.3	Klageordning for krenkelser	248	17	Skoleeierens styring og støtte ..	283
16.3.1	Gjeldende klageordning i opplæringsloven § 9a-3	248	17.1	Innledning	283
16.3.2	Vurdering av gjeldende klageordning	248	17.2	Skoleeierens rettslige ansvar	284
16.3.3	Effektivt rettsmiddel for barn og foreldre – nasjonal klageordning ..	250	17.3	Innholdet i skoleeierskapet	284
			17.3.1	Skoleeierens forsvarlige system ..	285
			17.3.2	Skoleeierens kompetanseansvar ..	286
			17.3.3	Kvalitetsoppfølging og -utvikling ..	287

17.3.4	En god skoleeier er tett innpå sine skoler	288	18.4.1	Krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i fritidsmiljøene	325
17.3.5	Kvalitetsvurderingssystemet	291	18.4.2	Utvalgets vurdering og forslag	326
17.3.6	Tilstandsrapporten	291			
17.3.7	Elevundersøkelsen	292			
17.4	PP-tjenestens mandat – en del av skoleeierens støttesystem	293	19	Å styrke kompetansen	328
17.4.1	Gjeldende rett	294	19.1	Innledning	329
17.4.2	Ressurser og kompetanse i PP-tjenesten	294	19.2	Lærerutdanningene	329
17.4.3	Endrede forventninger til PP-tjenesten	294	19.2.1	Grunnskolelærerutdanningene (GLU)	330
17.4.4	Etter- og videreutdanning av PP-tjenesten	296	19.2.2	Øvrige lærerutdanninger	334
17.4.5	PP-tjenestens systemrettede arbeid fremover	296	19.2.3	Utvalgets vurdering	338
17.5	Andre kommunale/fylkeskommunale tiltak	298	19.2.4	Utvalgets forslag	341
17.6	Skoleinterne funksjoner – «Et lag rundt eleven»	300	19.3	Etter- og videreutdanning	341
17.6.1	Tverrfaglig samarbeid i skolen	300	19.3.1	Dagens etter- og videreutdanningssystem	341
17.6.2	Funksjoner i skoler i dag	301	19.3.2	Utvalgets vurdering	344
17.6.3	Andre funksjoner	303	19.4	Rektor- og skolelederutdanning ...	345
17.7	Skolefritidsordningen (SFO)	304	19.4.1	Utvalgets vurdering	347
			19.4.2	Utvalgets forslag	349
			19.5	Vurdering av plikt til jevnlig etter- og videreutdanning	349
18	Styrket samarbeid med andre – et bedre støttesystem	305	19.5.1	Skoleeierens plikt til å legge til rette for etter- og videreutdanning	349
18.1	Innledning	305	19.5.2	Plikt til etter- og videreutdanning for rektorer og skoleledere	350
18.2	Bedre og mer effektiv utnyttelse av de ulike statlige støttesystemene innenfor utdanningssektoren	306	19.5.3	Plikt til etter- og videreutdanning for lærere	351
18.2.1	Utdanningsdirektoratet	307			
18.2.2	Fylkesmannen	307	20	Forskning	354
18.2.3	De nasjonale sentrene og Senter for IKT i utdanningen	308	20.1	Innledning	354
18.2.4	Statlig spesialpedagogisk støttesystem (Statped)	313	20.2	Områder som bør prioriteres for forskning	354
18.2.5	Veilederkorpsset	314	20.2.1	Foreldresamarbeid	354
18.2.6	Utvalgets vurdering og forslag til tiltak	315	20.2.2	Digitale krenkelser og digital mobbing	354
18.3	Bedre samarbeid mellom statlige og kommunale tjenester og etatene i kommunene	316	20.2.3	Ansatte som krenker, mobber og trakasserer elever	355
18.3.1	Dagens regelverk gir mange muligheter for samarbeid	317	20.2.4	Tiltak og behandling for barn og unge som har vært utsatt for mobbing	355
18.3.2	Viktige samarbeidspartnere for skolene i arbeidet med å forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering	319	20.2.5	Innholdet i krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering	355
18.3.3	Oppsummering av utvalgets vurdering og forslag til tiltak	323	20.2.6	Krenkelser, mv. i samiske områder	355
18.4	Frivillig sektors rolle i arbeidet med å forhindre mobbing	325	20.2.7	Krenkelser og mobbing i fritidsmiljøer	356
			20.3	Utdanningsrettslig forskning	356
			20.4	Evaluerings av nye og iverksatte tiltak	356
			20.5	Gjennomføring av Elevundersøkelsen og opprettelse av database	356

21	Inkluderende skole – en ny statlig satsing	357	21.8.3	Område 3: Involvering av elever og foreldre	374
21.1	Innledning	357	21.8.4	Område 4: Bedre regelverkskompetanse og regelverks-etterlevelse	375
21.2	En forskningsbasert satsing	358	21.9	Evaluering av satsingen	376
21.2.1	Forskning om skolemiljø, krenkelses og mobbing mv.	358	Del V	Lovutkast, merknader og økonomiske og administrative konsekvenser	377
21.2.2	Forskning om skoleutvikling, endringsarbeid og implementering	359	22	Lovutkast – Forslag til endringer i opplæringsloven mv.	379
21.2.3	Forholdet til skolenes eksisterende arbeid med skolemiljø	361	23	Merknader til forslag til endringer i opplæringsloven, privatskoleloven og barneombudsloven	387
21.3	Tydlig retning – Felles forpliktelse og høye forventninger	362	24	Økonomiske, administrative og andre konsekvenser	409
21.4	Kommunikasjon og tillit (partnerskap)	362	24.1	Innledning	409
21.5	Langsiktighet og systematisk innsats	363	24.2	Overordnet om økonomiske og administrative konsekvenser	409
21.5.1	En strategi for satsingen med plan for implementering	365	24.3	Utvalgets vurdering av tiltakenes økonomiske og administrative konsekvenser	411
21.5.2	Nasjonalt rammeverk for å sikre elevene et trygt miljø	365	24.4	Oppsummering og prioritering	416
21.6	Kapasitetsbygging	366	Litteraturliste	417	
21.7	Innholdet i satsingen	367	Vedlegg		
21.7.1	Mål, analyseverktøy og lokal ansvarliggjøring	368	1	UNGSINNs vurdering av tiltak	442
21.7.2	Skolebasert kompetanseutvikling med lærende nettverk	369			
21.8	Innsatsområder	371			
21.8.1	Område 1: Skolebasert kompetanseutvikling – implementering av god praksis	371			
21.8.2	Område 2: Målrettede tiltak mot skolekultur og forebygging og håndtering av krenkelses, mobbing, trakassering og diskriminering	374			

Del I
Innledning, perspektiver og sammendrag

Kapittel 1

Innledning, sammendrag og utvalgets arbeid mv.

1.1 Innledning

Mobbing har i mange år vært et svært aktuelt tema i samfunnsdebatten. I løpet av utvalgets arbeid har oppmerksomheten om det som er kjernen i vårt mandat, vært stor. Både media, politikere og folk flest har engasjert seg i debatten om hva vi kan gjøre for å stoppe krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering av barn og unge. 2014 var et år som ble preget av personlige mobbehistorier i media, av fakkeltog mot mobbing og ble avsluttet med at temaet sto sentralt i både kongens, statsministerens og sametingspresidentens nyttårstaler. 2015 startet med at statsministeren og kunnskapsministeren arrangerte et toppmøte om mobbing i skolen.

Den nasjonale mobiliseringen mot mobbing viser at vi reagerer når våre barn og unge ikke har det bra. Dette er kanskje vår viktigste læring, og dette er samtidig en helt avgjørende forutsetning for at vi skal lykkes i vårt arbeid. Den kraften og viljen som ligger i oss alle, må brukes hver dag for at våre barn og unge skal trives og ha det bra. Ikke bare på skolen, men på alle arenaer og miljøer de beveger seg i. Krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering stopper ikke ved inngangen eller utgangen til skoleporten. De slutter heller ikke ved en spesiell alder eller når vi slutter skolen. Vi vet at krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering også skjer på mange arbeidsplasser og i fritidsmiljøer vi daglig befinner oss i. Dette er derfor et samfunnsproblem som må løses gjennom felles nasjonal innsats. Skolen har kraftfulle virkemidler og er en av de viktigste arenaene i denne innsatsen. Et trygt psykososialt skolemiljø er helt avgjørende for at alle elever skal føle seg inkludert. Utvalget foreslår i denne utredningen tiltak for at alle elever skal ha et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

1.2 Fire perspektiver

I utredningen er det noen overordnede perspektiver som er styrende for hvilke problemstillinger utvalget har vært opptatt av, og ikke minst for hvilke strategier og tiltak som utvalget ønsker å anbefale. Det er særskilt fire perspektiver som alle utvalgets vurderinger og konklusjoner må ses i lys av:

Menneskerettighetene som målstokk

Når elever krenkes, mobbes, trakasseres eller diskrimineres på skolen, blir deres grunnleggende menneskerettigheter brutt. *FNs barnekonvensjon* gir barn grunnleggende menneskerettigheter som skal oppfylles. Utvalgets arbeid for å skape et trygt psykososialt skolemiljø handler om å realisere menneskerettighetene. Prinsippet om *barnets beste* er viktig i utvalgets vurderinger og får betydning for hvilke tiltak som foreslås. Vi har alle et ansvar for å ta avgjørelser som er til barns beste, i tillegg har *barn rett til å bli hørt*. At barn har en rett til å bli hørt i saker som gjelder dem, både i enkeltsaker og generelt, har betydning for arbeidet mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Å oppfylle alle barns grunnleggende menneskerettigheter er målstokken for utvalgets arbeid.

Samfunnet skal ha en nullvisjon om og nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering

Den individuelle retten til et trygt psykososialt skolemiljø betyr at det er nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering av elever. Det innebærer at skolen må reagere når det skjer, og slå ned på alle tilløp til slike ord og handlinger. Vi skal også ha en nullvisjon. Vi skal ikke si oss fornøyde så lenge det er elever som blir krenket, mobbet, trakassert eller diskriminert. Det er vårt felles ansvar og en moralsk forpliktelse for oss som samfunnsborgere. Dette er

et viktig budskap, og det handler om hva slags samfunn vi ønsker å ha. Å si seg fornøyd med at det på en skole «kun» er to pst. av elevene som opplever at de blir mobbet, innebærer at kravene i opplæringsloven ikke blir oppfylt, og at skoleeieren og skolen har en lovstridig praksis. Det er ikke akseptabelt.

Faglig læring og sosial læring hører sammen

Det å arbeide med fag må ikke skilles fra det å arbeide med sosial læring. God opplæring skaper trygge psykososiale skolemiljøer, som preges av sosial tilhørighet og inkludering. Faglig læring må kobles og integreres med sosial læring, de er ikke motsetninger. De utfyller hverandre og er avhengige av hverandre. Når elever opplever at de får faglige utfordringer som er tilpasset deres evner og forutsetninger, og samtidig får relevante og forståelige tilbakemeldinger fra lærerne, vil dette påvirke elevenes motivasjon og faglige trivsel. Dette er et perspektiv som er en avgjørende forutsetning for å skape et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

Inkludering for å høre til

Et vidt inkluderingsbegrep er styrende for utvalgets arbeid. Inkludering blir i statlige styringsdokumenter ofte brukt i forbindelse med elever med særskilte behov og som dermed har behov for spesialundervisning. Utvalget mener at inkludering må forstås bredere og mer allment enn det som i dag virker å være tilfellet. 20 år etter Salamanca-erklæringen¹ er det på tide å understreke at inkludering skal gjelde for alle. Inkludering er grunnleggende for alle elever og handler om at alle skal høre til. Alle har rett til en opplevelse av sosial tilhørighet.

1.3 Fem utfordringer

Utvalget har i sitt arbeid hørt og fått dokumentert at det gjøres mye godt arbeid på landets skoler, og de fleste elever trives² godt på skolen. Gode skoler tar elevene på alvor og har rutiner for å fange opp og følge opp krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering når de skjer. Imidlertid viser Elevundersøkelsen at det fortsatt er for

mange elever som krenkes og mobbes i skolen.³ Det er store forskjeller mellom skoler og klasser. Utvalget ønsker å sette søkelyset på fem utfordringer som kan forbedres i arbeidet med å fremme et trygt psykososialt skolemiljø og å forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering på en god måte. Disse utfordringene er basert på kunnskap fra forskning, kartlegginger, utvalgsmedlemmers egne erfaringer fra praksis, høringsinnspill fra ulike organisasjoner og tilbakemeldinger fra elever, foreldre og organisasjoner som utvalget har vært i kontakt med på utvalgsmøter og studiereiser.

Utfordring 1: Rettssikkerhet – elevenes rettigheter blir ikke oppfylt

Elevene har etter opplæringsloven sterke rettigheter som utløser plikter for skoleeieren, skolen og alle de ansatte. Imidlertid er det en utfordring at regelverksetterlevelsen ikke er god nok, og at rettigheter og plikter i opplæringsloven kapittel 9a ikke oppfylles.⁴ Utvalget mener det er viktig at alle som er skoleeiere, og alle ansatte på skolen vet at de har et ansvar for at elevene skal ha et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Utvalget mener det er behov for å se på innholdet i elevens rett og de krav som stilles til skoleeiere og skoler for å sikre at elevenes rett oppfylles. Opplæringsloven er i dag en lov uten rettslige midler til å sikre gjennomføring av vedtak eller lignende. Det er nødvendig med bedre rettsvern for elevene gjennom et tydeligere regelverk med effektive klage- og tilsynsordninger. Det er behov for at tilsyns- og klageinstansen kan pålegge administrative sanksjoner og reaksjoner dersom skoleeieren og skolen ikke oppfyller lovpålagte krav.

En grunn til at rettsikkerheten ikke er god nok, er at skoleeiere, skoler, foreldre og elever ikke har tilstrekkelig kjennskap til eller forståelse av regelverket. Innenfor utdanningssektoren er rettsliggjøringen sterk, men regelverkskompetansen er for lav.⁵ Det er grunn til å tro at skolene gjennom *Felles nasjonalt tilsyn* har økt kompetansen om kapittel 9a, men den er fortsatt ikke god nok. I tillegg er det en utfordring at elever og foreldre ikke får nødvendig informasjon om sine ret-

¹ UNESCO 1994

² Wendelborg 2015

³ Wendelborg 2015

⁴ Utdanningsdirektoratet 2010, 2014b, Barneombudet 2009, 2012, 2013b

⁵ Utdanningsdirektoratet 2010, 2014b, Barneombudet 2009, 2012

tigheter.⁶ Det er derfor nødvendig å øke regelverkskompetansen.

Utfordring 2: Skolekultur – skolekulturen fokuserer for lite på nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering

I dag er det et krav om at alle skoler skal ha nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.⁷ Til tross for dette kravet mener utvalget at det er for lite bevissthet knyttet til betydningen av skolekultur i form av de holdningene og verdier som eksisterer på skolen, og hvordan dette påvirker det psykososiale skolemiljøet. Kravet om nulltoleranse er med andre ord ikke innarbeidet som en del av skolekulturen ved alle skoler.

Utvalget mener at arbeidet med skolekultur er et felles ansvar i skolen, men at skoleledelsen har et særlig ansvar for å gå foran som gode rollemodeller. Utvalget har blitt fortalt at noen skoleledere og ansatte mener at det ikke forekommer mobbing på deres skole. Utvalget mener at det er en utfordring at det ved noen skoler er slik at man ikke vil innrømme eller se at elever blir mobbet. En annen utfordring er skoler som tror at mobbing er et problem som ikke kan løses. Utvalget mener det er nødvendig å sette inn tiltak for en god skolekultur som understreker voksnes ansvar og tydeliggjør nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

Utfordring 3: Involvering og samarbeid – elever og foreldre involveres ikke godt nok i skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet

Utvalget mener at en utfordring i dag er at elever, foreldre og brukerorganer ikke involveres godt nok i skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet og forebyggingen og håndteringen av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. For elevenes del vil utvalget trekke frem elevens rett til å bli hørt i saker som angår dem. FNs barnekonvensjon er ikke godt nok forankret i enkelte skoler. Dette kan for eksempel handle om at elever ikke får si sin mening om hvordan utfordringer i elevkulturen skal løses, og at elever og foreldre ikke blir informert om og involvert i oppfølgingen av resultatene fra Elevundersøkelsen. Utvalget ser det også som en utfordring at brukerorganer ved noen skoler ikke er etablert slik som de skal etter loven.

Foreldreinvolvering er viktig, både for elevenes læring og forebygging av mobbing. Foreldrenes syn på og engasjement for skolen har stor betydning. Utvalget mener at det er viktig å etablere gode relasjoner til foreldrene for å kunne løse utfordringer dersom det oppstår krenkelser og mobbing. I mobbesaker er det ofte en utfordring at konfliktnivået mellom hjem og skole er høyt, og at kommunikasjonen har gått i stå. Foreldrene opplever at mange ansatte i skolen ikke griper inn og varsler når et barn blir krenket. Mobbing er ikke bare noe som rammer eleven, men hele familier.

Utfordring 4: Ansvarliggjøring og systematikk – skoleeierne og skoleledernes kapasitet til å jobbe systematisk og langsiktig med å utvikle skolemiljøet er mangelfull

Utvalget mener det er en utfordring at enkelte skoler og skoleeiere i sitt fremmende og forebyggende arbeid jobber for lite systematisk og målrettet. Det kan innebære at skolen er for lite bevisst hvilke innsatser den setter inn, og at den i liten grad vurderer om tiltakene fungerer. Det kan også handle om at skolene «hopper» mellom ulike tiltak, og ikke jobber systematisk og langsiktig nok. Dermed uteblir de positive resultatene. Utvalget mener det må rettes søkelys mot å styrke det systemrettede arbeidet og implementering av innsatser som virker.

Skoleomfattende arbeid krever aktivt lederinitiativ gjennom hele prosessen for å bli vellykket. Ledelse er avgjørende for å skape og opprettholde trygge psykososiale skolemiljøer uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalget mener at det er nødvendig med tiltak rettet mot skoleledelse og klasseledelse. Begge deler er sentrale faktorer i arbeidet.

Utvalget har merket seg at noen skoleeiere og skoler mangler forskningsbasert kompetanse i hvilke metoder som er effektive i skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet. Dette medfører at noen skoler i dag ikke benytter seg av gode strategier i det fremmende, forebyggende og håndterende arbeidet. Utvalget mener også at mange ansatte mangler spesifikk kunnskap om blant annet krenkelser, mobbing, trakassering, psykisk helse, digital mobbing og om arbeid med elevenes sosiale og relasjonelle kompetanse. Det er nødvendig å øke skolens kompetanse i hvordan de kan fremme et trygt skolemiljø, forebygging og håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, utvikling av skolen som organisasjon.

⁶ Utdanningsdirektoratet 2010

⁷ Opplæringsloven § 9a-1, rundskriv Udir-2-2010



Figur 1.1

Utfordring 5: Organisering – ansvarsfordelingen i støttesystemet er for utydelig

For et varig løft for et trygt psykososialt skolemiljø må det etablerte støttesystemet styrkes, og ansvars- og oppgavefordelingen tydeliggjøres. Det er i dag mange aktører på de ulike nivåene som har oppgaver knyttet til elevenes skolemiljø. Det er imidlertid mye som tyder på at det kommunale og det statlige støttesystemet i varierende grad oppleves som relevant og likeverdig for landets skoler og skoleeiere.

Det er behov for å gjennomgå det statlige og det kommunale støttesystemet, og da spesielt funksjoner som har oppgaver knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø og psykiske helse, for eksempel skolehelsetjenesten og PP-tjenesten. Elevene og foreldrene må ha lett tilgang til god og rask lavterskelhjelp. Utvalget skal vurdere tjenester og muligheter for tverrfaglig samarbeid, både innenfor utdanningssektoren og med tjenester i andre sektorer.

1.4 Fem målsettinger for statens arbeid

Basert på målet om at *elever skal ha et trygt og inkluderende skolemiljø*, ulike typer kunnskap om oppfyllelsen av målet og forskning om hva som skaper og opprettholder trygge psykososiale skolemiljøer uten krenkelser, vil utvalget trekke frem fem målsettinger. Disse henger tett sammen med utfordringene vi identifiserte over. Slik utvalget ser det bør den fremtidige statlige innsatsen rettes inn mot følgende fem målsettinger:

1. Bedre rettssikkerhet og rettsvern for elevene og en mer effektiv håndheving av opplæringsloven kapittel 9a.
2. Skolekulturer gjennomsyret av nulltoleranse for krenkelser, mobbing, diskriminering og trakassering.
3. Bedre involvering og samarbeid med elever og foreldre.
4. Tydeligere ansvarliggjøring av skoleeieren og skolen og økt kapasitet/kompetanse til å arbeide langsiktig og systematisk med skole-

miljø, krenkelser, mobbing, diskriminering og trakassering.

5. Et styrket støttesystem med tydelig ansvars- og oppgavefordeling.

For å nå disse målsettingene foreslår utvalget til sammen om lag 100 tiltak, som er oppsummert under i avsnitt 1.6.

1.5 Utvalgets prioritering av de viktigste tiltakene

Utredningen *Å høre til* skal vurdere de samlede virkemidler for å bedre det psykososiale skolemiljøet, og foreslå tiltak for å motvirke krenkelser og mobbing i skolen. Utvalget foreslår en rekke tiltak og virkemidler, basert på det vi i dag vet virker for å bedre skolemiljøet, og den beste praksisen vi kjenner fra skoler som har lyktes med å minimere krenkelser og mobbing. Utvalget foreslår omfattende endringer på et bredt felt. Utvalget vil likevel an vise hvilke tiltak vi mener er dem vi med størst sikkerhet vet vil bedre det psykososiale skolemiljøet, og ha størst effekt.

Gjennomføres disse tiltakene og satsingene, er vi trygge på at flere elever får en bedre hverdag i og utenfor skolen. Vi vil sterkt anbefale alle våre tiltak og virkemidler som presenteres samlet i avsnitt 1.6 under, men disse sju områdene for tiltak mener utvalget er de viktigste:

- Å legge til rette for *en stor statlig satsing på Inkluderende skole* som blant annet inneholder skolebasert kompetanseutvikling. Skolebasert kompetanseutvikling skal tilbys alle landets skoler. Skolene må bli tryggere på å håndtere både regelverket og det forebyggende arbeidet. Satsingen må gå over mange år, og involvere alle skoler og alle ansatte. Dette må også i større grad reflekteres i lærer- og rektorutdanningene. Satsingen skal være forskningsbasert.
- *Endring av opplæringsloven kapittel 9a*. Kapittel 9a tydeliggjøres slik at skoleeierens og skolens plikter blir tydeligere. Det innebærer økt rettssikkerhet for eleven. Barnekonvensjonen skal implementeres i utdanningssektoren.

- *Styrket håndheving av opplæringsloven.* Barneombudet blir førsteinstans for klager på krenkelser. Barneombudet gis myndighet til å gjøre vedtak om administrative sanksjoner og reaksjoner og kan kreve oppreisning på vegne av eleven for ikke-økonomisk tap på grunn av krenkelser. Tilsynet kan også pålegge eleven administrative sanksjoner og reaksjoner.
- *Målrettet innsats mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering* for å forebygge og håndtere dette. Arbeidet med den digitale mobbingen må intensiveres. Involvering av elever og foreldre i arbeidet er også viktig. Elevene har førstehåndskunnskap.
- *Styrking av skoleeierskapet.* Skoleeierskapet er noe av det viktigste for å legge til rette for et godt psykososialt skolemiljø. En bred satsing sammen med skoleeieren er avgjørende for å bedre skolekulturen.
- *«Et lag rundt eleven».* Mange yrkesgrupper i skolen og kommunen kan bidra til et bedre skolemiljø. Utvalget vil spesielt understreke skolehelsetjenestens og PP-tjenestens betydning, og vil anbefale nye stillinger i skolehelsetjenesten i tråd med Helsedirektoratets anbefaling og endring av PP-tjenestens mandat.
- Det er behov for *ny forskning på kunnskaps-svake områder*, noe som kan bidra til å redusere omfanget av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering og bedre elevenes psykososiale skolemiljø.

1.6 Samlet oversikt over utvalgets forslag til tiltak

Del 4 i denne utredningen presenterer utvalgets vurderinger og tiltak. Her vil vi oppsummere samtlige tiltak som utvalget foreslår. Tiltakene presenteres slik de er inndelt i kapitlene, og må ikke leses som en prioriteringsliste. Prioriteringen er gjort i avsnitt 1.5 over.

1.6.1 Kapittel 12 Fra menneskerettigheter til praksis

I kapittel 12 trekker utvalget opp rammene for statens arbeid med elevenes psykososiale skolemiljø. Utvalget ser nærmere på hva som må til for at barns rettigheter etter barnekonvensjonen og opplæringsloven skal bli oppfylt i praksis. Derfor heter kapitlet *Fra menneskerettigheter til praksis* og er et introduksjonskapittel til alle kapitlene i del 4 som er utvalgets vurderinger og tiltak.

I Kapittel 12 presenteres utvalgets felles mål for arbeidet med å fremme et trygt psykososialt miljø. Utvalget viser at det er nødvendig med en forsterket innsats mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i norsk skole i årene fremover.

Utvalgets forslag til tiltak i kapittel 12:

- Barnekonvensjonen må implementeres bedre innenfor utdanningssektoren.
- Det må utarbeides en nasjonal handlingsplan for trygge oppvekstmiljøer uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering for barn og unge.
- Staten skal fortsatt ha en nullvisjon om og en nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i norsk skole.
- Det nasjonale målet for arbeidet «Elever skal ha et trygt og inkluderende skolemiljø» må brukes i alle sammenhenger og forankres i skolen.
- En ny statlig satsing på en *Inkluderende skole* uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

1.6.2 Kapittel 13 Arbeid med å fremme et trygt skolemiljø og forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering

Kapittel 13 omhandler skolens arbeid med å fremme et trygt psykososialt skolemiljø og å forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Det *fremmende* arbeidet handler om skolens arbeid for å skape et trygt psykososialt miljø som inkluderer elevens trivsel, relasjoner og foreldresamarbeid. Målsettingen med dette arbeidet er ikke primært rettet mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, men mot det helhetlige psykososiale skolemiljøet. Det *forebyggende* arbeidet handler om å redusere og avverge risikoen for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

I del 3, som er kunnskapsgrunnlaget i denne utredningen, presenteres flere faktorer som er viktige for å utvikle og opprettholde et trygt psykososialt skolemiljø. Disse faktorene er skolekultur, skoleledelse, relasjonsbasert klasseledelse, elevrelasjoner og foreldresamarbeid. Disse faktorene danner utgangspunktet for flere tiltak i kapittel 13 og har som mål å forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. For det første vurderer utvalget hvordan skoler kan arbeide for å oppnå en skolekultur som er gjen-

nomsyret av nulltoleranse for krenkelseser, mobbing, trakassering og diskriminering.

Videre ser utvalget på hvordan elever og foreldre kan involveres bedre i skolens arbeid med psykososialt skolemiljø. Det gjøres også noen vurderinger av kompetansebehov hos ansatte i skolen. Særskilte innsatsområder det argumenteres for i dette kapitlet, er å tydeliggjøre sosial og emosjonell kompetanse i læreplanverket og styrke Elevorganisasjonen og skolens brukerorganer.

Utvalgets forslag til tiltak i kapittel 13:

Forslag knyttet til skolekultur:

- Prinsippene i barnekonvensjonen, inkludering og sosial tilhørighet innarbeides tydelig i generell del av læreplanverket.
- Det må utarbeides et nytt inkluderingsbegrep for en mangfoldig skole.
- Menneskerettighetsopplæringen i fag må styrkes.
- En ny satsing knyttet til psykososialt skolemiljø må ha forebygging av krenkelseser, mobbing, trakassering og diskriminering knyttet til diskrimineringsgrunnlagene som et særskilt innsatsområde. Det er nødvendig med et systematisk arbeid rettet mot dette i skolen.
- Sametinget må i samarbeid med Utdanningsdirektoratet få i oppdrag å utarbeide læremidler og ressurser på samisk som bidrar til å skape et trygt psykososialt skolemiljø, samt vurdere behovet for andre særskilte tiltak for å forebygge krenkelseser, mobbing, trakassering og diskriminering.
- Det må settes av økonomiske ressurser for tilpassing og oversettelse av et skoleomfattende evidensbasert program til samisk. Dette ledsages av en utprøving og effektevaluering.
- Et normkritisk perspektiv må innarbeides i lærerutdanningene, rektorutdanningen og i etter- og videreutdanningene av lærere.
- Normkritikk bør innarbeides i relevante læreplaner for fag, og det bør utvikles undervisningsopplegg om normkritikk for elever.
- Det må bygges opp fagmiljøer med spisskompetanse om krenkelseser, mobbing, trakassering og diskriminering knyttet til diskrimineringsgrunnlagene i skolen.
- Departementet bør se på ordningen for å gi støtte til organisasjoner som tilbyr kompetanseheving til skoler om trakassering, slik at støtten blir mer forutsigbar.

Forslag knyttet til elevene på skolen:

- Elevenes forståelse av og kompetanse i hvordan de kan forebygge og håndtere krenkelseser, mobbing, trakassering og diskriminering må styrkes.
- Utdanningsdirektoratet gis i oppdrag å tydeliggjøre kravene i læreplanverket for å styrke elevenes digitale kompetanse, herunder digital dømmekraft.
- Senter for IKT i utdanningen gis i rolle å videreutvikle et program for digital dømmekraft med virkning fra 2016–2018.
- Utdanningsdirektoratet gis i oppdrag å tydeliggjøre sosial og emosjonell kompetanse i læreplanverket som en fagovergripende kompetanse som innarbeides i relevante fag.

Forslag knyttet til foreldresamarbeid:

- Skoleeiere bør oppfordre skolene til å gjennomføre Utdanningsdirektoratets Foreldreundersøkelse minst én gang per år.
- Kunnskapsdepartementet bes om å gjennomgå FUGs mandat med mål om å tydeliggjøre oppgavene, med særlig blick på økt innsats knyttet til det psykososiale skolemiljøet.

Forslag knyttet til brukerorganene:

- Elevorganisasjonen og Utdanningsdirektoratet får i oppdrag å utvikle en kompetansepakke for elever og elevråd som inneholder informasjon om elevs rettigheter, elevdemokrati, tilpasset opplæring, rådene og utvalgenes rolle og hvordan realisere elevmedvirkning.
- Kunnskapsdepartementet bør vurdere om driftsstøtten til Elevorganisasjonen bør økes.
- Skoleeiers og skoleleders ansvar for at brukerorganene har tilstrekkelig kompetanse, lovfestes i opplæringsloven kapittel 9a.

Forslag knyttet til bruk av programmer mot mobbing:

- Støtten til programmene videreføres.
- Skolens generelle kapasitet til endringsarbeid og implementering må bedres. Dette må skje gjennom opplæring av skoleledere og oppfølging av skoleeiere.
- Kunnskapsdepartementet bør inngå et samarbeid med Datatilsynet for å utarbeide en veileder med tiltak for å øke skoleeieres og skolens kompetanse om behandling av personopplysninger.

- Programmer som i fremtiden skal motta støtte fra Utdanningsdirektoratet, må tilfredsstillende følge nye kriterier for både innhold og kvalitetsutvikling:
 - Programmet må ta høyde for skolens behov. Det betyr at antimobbeprogrammer bør inneholde temaene skjult mobbing, digital mobbing og psykisk helse.
 - Programmene må tilfredsstillende føring som er gitt i aktuelt regelverk, og da særskilt opplæringsloven og personopplysningsloven.
 - Programeierne må kunne vise til innovasjon og nytenkning i sin fremtidige utviklingsplan for programmene.
 - Programeierne må vektlegge sitt ansvar for implementering og kvalitetsutvikling.

1.6.3 Kapittel 14 Håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen

Kapittel 14 handler om håndteringen av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalget presenterer i dette kapitlet de ulike fasene i håndteringen. Utvalget tar utgangspunkt i forskning på og erfaringer med å håndtere mobbing. Det er ingen fasit på hvordan et slikt arbeid kan utføres, da hver situasjon bør ses på som unik og krever en særegen, tilpasset plan for handling og tiltak.

Et hovedprinsipp i all håndtering av uønsket atferd er utøvelse av «profesjonell tvil». Det innebærer hele tiden å ta utgangspunkt i at situasjoner kan endre seg, at en ikke nødvendigvis klarer å fange opp alle viktige nyanser i en situasjon, og at de profesjonelle voksne som skal intervensere, må være bevisst sin egen påvirkning på og rolle i det som skjer.

Utvalgets forslag til tiltak i kapittel 14:

- Det utarbeides en veileder om håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering som bygger på kunnskap om hva som virker, og den nye aktivitetsplikten.

1.6.4 Kapittel 15 Økt rettssikkerhet ved tydeliggjøring av kapittel 9a

I kapittel 15 behandles forslag til endringer i opplæringsloven kapittel 9a. Det er viktig at det er tydelig hvilket ansvar skoleeier, rektor og andre ansatte på skolen har for at elevene skal ha et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse,

trivsel, læring og sosial tilhørighet. I dette kapitlet vurderer utvalget innholdet i elevens rett og hvilke krav som bør stilles til skoleeiere og skoler for å sikre at retten oppfylles. Utvalget mener at det er nødvendig med omfattende endringer i kapittel 9a med tilgrensende bestemmelser for at alle elever skal oppleve at de har et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. I dette kapitlet og i kapittel 16 presenterer utvalget de endringene som bør gjøres i regelverket for å sikre at elevenes rettigheter blir oppfylt.

Kapittel 9a foreslås endret til kapittel 9A. Dette er i samsvar med anbefalinger fra Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet for nummereringen av kapitlet i lov.⁸ Nye bestemmelser omtales i denne utredning derfor med stor bokstav, for eksempel § 9A-1. Gamle omtales med liten a. Henvisninger til kapittel 9a i teksten gjøres gjennomgående som kapittel 9a fordi det ofte vil gjelde for både nytt og gammelt kapittel.

Utvalgets forslag til tiltak i kapittel 15:

- Sentrale prinsipper i barnekonvensjonen lovfestes i opplæringsloven kapittel 1 og i kapittel 9a.
- Innholdet i elevens rett til et trygt psykososialt skolemiljø presiseres i loven, og ulovfestede prinsipper reguleres i § 9A-1.
- Skoleeierens plikt til å sette inn tiltak for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø for alle elever tydeliggjøres i kapittel 9a.
- Elevens rett til et trygt fysisk miljø reguleres i § 9A-2.
- Kravet til systematisk HMS-arbeid og internkontroll knyttet til elevenes skolemiljø i kapittel 9a presiseres i loven.
- Reguleringen av ordensreglement, herunder bortvisning, flyttes til kapittel 9a.
- Det foreslås endringer i bestemmelsene om brukermedvirkning, særlig skolemiljøutvalget.
- Skoleeiere gis en lovpålagt plikt til å gi medlemmer i brukerorganene opplæring, slik at de kan utføre vervet sitt på en forsvarlig måte.
- Det foreslås en aktivitetsplikt med lovfestede krav til hvordan skoler skal behandle krenkelser av elevene.
- Nulltoleransen for personale som krenker, lovfestes. Det presiseres en skjerpet aktivitetsplikt for skoleeieren og skolen om noen ansatte mistenker eller har kunnskap om at ansatte krenker elever.

⁸ Justisdepartementet 2000

- Ansvarsområdet for skolens plikt til å gripe inn i forbindelse med krenkelses presiseres, slik at det går frem av loven atplikten gjelder for alle ord og handlinger som krenker en elev, og som har sammenheng med skolens virksomhet, deriblant digitale krenkelses.
- Det lovfestes et forbud mot gjengjeldelse overfor elever eller foreldre som melder fra om at eleven er krenket.
- Departementet bes om å utrede behovet for rettslig grunnlag for bruk av tvang i grunnopplæringen.

1.6.5 Kapittel 16 Styrket håndheving av brudd på kapittel 9a

Kapittel 16 omhandler *håndhevingen* av elevenes rettigheter etter kapittel 9a. Her behandles klageordningen, tilsyn og muligheten for bruk av administrative sanksjoner og reaksjoner rettet mot skoleeiere som ikke følger lovens krav, samt bestemmelser om erstatning. For å sikre at alle elever får et trygt psykososialt skolemiljø, er bestemmelser om kontroll og sanksjoner også nødvendige å ha.

Utvalgets forslag til tiltak i kapittel 16:

- Dagens klageordning endres. Gjenstanden for klage endres til krenkelses og om skolen har satt inn tilstrekkelige og egnede tiltak for å sikre at eleven har et trygt psykososialt skolemiljø.
- Førsteinstans er Barneombudet, som er et lavterskeltilbud og behandler klager etter § 9A-10. Barneombudet gis myndighet til å sanksjonere skoleeiere som ikke har gjort nok for å stoppe krenkelsene og sørge for at eleven får et trygt psykososialt skolemiljø i etterkant.
- Barneombudets vedtak kan påklages til Skolemiljøklagenemnda.
- Tilsyn videreføres som i dag, men fylkesmennene bør gjennomføre flere hendelsesbaserte tilsyn. Departementet må sikre at Fylkesmannen har tilstrekkelige ressurser til dette.
- Det lovfestes hjemmel for å pålegge administrative sanksjoner og reaksjoner mot skoleeiere som ikke oppfyller kravene i kapittel 9a, for tilsynsmyndigheten og Barneombudet og klageinstansen.
- Straffebestemmelsen i kapittel 9a videreføres.
- Det lovfestes en oppreisningsordning for krenkelses dersom skolen ikke har gjort nok for å forebygge, avdekke eller håndtere krenkelses. Dette blir erstatning for ikke-økonomisk tap på grunn av at skoleeieren eller skolen forsettlig

eller uaktsomt ikke har oppfylt plikter i kapittel 9a.

- Bestemmelsen om erstatning på grunnlag av arbeidsgiveransvaret videreføres.
- Departementet bes om å utrede om saksøkere i saker om erstatning på grunnlag av arbeidsgiveransvar bør omfattes av ordningen om fri rettshjelp, og om foreldelsesfristen bør forlenges.
- Det bør etableres et utdanningsrettslig fagmiljø ved et av landets juridiske fakulteter.
- Alle utdanningsinstitusjoner som tilbyr lærerutdanning eller etter- og videreutdanning for lærere eller skoleledere, bør undervise i utdanningsrett.

1.6.6 Kapittel 17 Skoleeierens styring og støtte

I kapitlet 17 ser utvalget nærmere på skoleeierens ansvar. Utvalget er opptatt av å styrke og ansvarliggjøre skoleeierne. En viktig oppgave for skoleeierne er å støtte skolene i arbeidet for å sikre trygge psykososiale skolemiljøer og forebygge og håndtere krenkelses, mobbing, trakassering og diskriminering. Gjennom kontroll av at lovfestede rettigheter og plikter oppfylles, og gjennom støtte og veiledning, skal skoleeierne sørge for at det psykososiale skolemiljøet utvikles og forbedres.

I dette kapitlet behandles også deler av skoleeierens og skolens støttesystem. Utvalget er av den oppfatning at det er nødvendig å se på oppgavene som er lovpålagt, for å følge opp elevenes psykososiale skolemiljø. I dette kapitlet foreslår utvalget en endring i mandatet til PP-tjenesten. Det ses også på bruk av andre yrkesgrupper i skolen og hvilke skoleinterne funksjoner som bør ha et særskilt ansvar for elevenes psykososiale skolemiljø.

Utvalgets forslag til tiltak i kapittel 17:

- Skoleeierens ansvar for å bygge kapasitet for sine skoler må tydeliggjøres, både når det gjelder regelverksetterlevelse og det forebyggende arbeidet.
- Den årlige rapporten om tilstanden i grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen, jf. opplæringsloven § 13-10, skal omhandle elevens psykososiale miljø, og der den enkelte skoles arbeid evalueres. I tillegg bør alle skolenes planer for arbeid med det psykososiale skolemiljøet forelegges kommunestyret eller fylkestinget.

- Utdanningsdirektoratet gis i oppdrag å revidere og digitalisere veilederen om forsvarlig system etter opplæringsloven § 13-10. Veilederen bør også gi eksempler på hvordan systemet kan brukes i praksis.
- Det bør settes i verk tiltak for å forbedre oppfølgingen av Elevundersøkelsen lokalt.
- Mandatet til PP-tjenesten endres slik at arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling knyttes til opplæringen og det psykososiale skolemiljøet til alle elever. Det bør overføres ressurser fra Statped til skoleeiere for å styrke PP-tjenesten.
- Kunnskapsdepartementet bes om å utrede om det bør utarbeides en veiledende norm for bemanningen i PP-tjenesten.
- Utdanningsdirektoratet får i oppdrag å revidere forskrift til opplæringsloven kapittel 22, slik at sosialpedagogisk rådgivning får en mer forebyggende funksjon.
- Statlige myndigheter bør fortsette å finansiere etter- og videreutdanning til sosialpedagogisk rådgivning. Det bør settes inn ytterligere tiltak for å øke kompetansen til sosialpedagogiske rådgivere, og departementet bør vurdere om ressursen til sosialpedagogisk rådgivning på skolene bør styrkes.
- Utdanningsdirektoratet bør i samarbeid med Faglig råd for helse- og oppvekstfag revidere læreplanen for barne- og ungdomsarbeiderutdanningen for å forbedre denne yrkesgruppens kompetanse om psykososialt skolemiljø, krenkelser, mobbing og psykisk helse.
- Departementet bør vurdere å lovfeste flere kvalitetssikrende bestemmelser for skolefritidsordningen i opplæringsloven.

1.6.7 Kapittel 18 Styrket samarbeid med andre – et bedre støttesystem

Kapittel 18 handler om det statlige og det kommunale støttesystemet innenfor og utenfor utdanningssektoren, samt om samarbeid med sivil sektor. Hovedbudskapet i kapittel 18 er at ressursene og kompetansen til det statlige støttesystemet som veilederkorpene, de nasjonale sentrene, Senter for IKT i utdanningen og Statped besitter, kan videreutvikles til å bli et kraftfullt og effektivt støttesystem. Likevel fremstår dette i dag som fragmentert, og det er uklart i hvor stor grad de klarer å samarbeide.

Utvalget mener at dagens system må bli et mer relevant, likeverdig og faglig helhetlig støtte-

system for alle skoler og skoleeiere i arbeidet med det psykososiale skolemiljøet. Et annet hovedpoeng er at å bedre samarbeidet mellom de ulike tjenestene og sektorene i stat og kommune først og fremst handler om at man på statlig og lokalt nivå må bygge en samarbeidskultur der den enkelte tjeneste opplever at samarbeid gir en mergevinst og bedre kvalitet i de tiltak og handlinger som skal sikre barn og unge et godt skole- og oppvekstmiljø. Utvalget peker i dette kapitlet også på betydningen av og behovet for å styrke skolehelse-tjenesten.

Utvalget mener det er avgjørende at fritidsmiljøene er en arena der barn og unge føler seg trygge og inkludert i et større fellesskap. Det er viktig i seg selv, men det kan også være en arena som både kan forebygge og være med og bidra til å løse konflikter og stoppe mobbing som foregår på skolen. Oppveksten til barn og unge må bli sett i en større sammenheng, og de ulike tjenestene må samarbeide lokalt om barns og unges beste.

Utvalgets forslag til tiltak i kapittel 18:

- Det må foretas en grundig gjennomgang av hele det statlige støttesystemet som veilederkorpene, de nasjonale sentrene, Senter for IKT i utdanningen og Statped utgjør. En arbeidsgruppe bør utrede hvordan dagens system kan bli et mer relevant, likeverdig og faglig helhetlig støttesystem for alle skoler og skoleeiere.
- Alle kommunene må gjennomgå ansvarsfordeling, oppgaver og tiltak i samarbeid med skolene, skolehelsetjenesten, BUP, barnevern og politi. Målet er å sikre helhet i det kommunale og statlige hjelpetilbudet til barn og unge.
- Det må bevilges 400 millioner kroner i frie midler til kommunene for å styrke skolehelsetjenesten. Målet er at antallet årsverk skal være i henhold til de veiledende nasjonale normene.
- Alle kommuner bør utarbeide forebyggingstiltak og handlingsplaner mot krenkelser, mobbing, trakkasering og diskriminering på alle arenaene barn og ungdom er.
- Frivillige organisasjoner må kunne dokumentere at de arbeider aktivt mot mobbing og ekskludering, for å kunne motta offentlig støtte og finansiering.
- Frivillige organisasjoner må sikres driftsvilkår slik at de kan arbeide mot krenkelser, mobbing, trakkasering og diskriminering som et supplement til den offentlige innsatsen.

1.6.8 Kapittel 19 Å styrke kompetansen

Kapittel 19 presenterer flere tiltak for å heve kompetansen til lærere og skoleledere på helt sentrale områder. Eksempelvis er det et behov for å øke kunnskapen om regelverket knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø. Utvalget mener også at læringsutbyttebeskrivelsene i grunnskolelærerutdanningene må gjennomgås med sikte på å gjøre disse mer realistiske for studentene. Det må blant annet avklares hvilket nivå studentene skal oppnå kompetanse, ferdigheter og kunnskap på. Den nye femårige masterutdanningen for grunnskolelærere må ha som et sentralt mål å gi studentene kunnskap, kompetanse og ferdigheter for å sikre alle elever et godt psykososialt skolemiljø, og forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

Utvalget er positivt til de statlige initiativene som er tatt for å utvikle et etter- og videreutdanningssystem og veiledningsordninger for nyutdannede lærere. Utvalget mener imidlertid at den skolebaserte kompetanseutviklingen bør prioriteres i de fremtidige etter- og videreutdannings tiltakene. Dette betyr at Kunnskapsdepartementet må vri bruken av de statlige kompetansemidlene fra videreutdanning til skolebasert etterutdanning.

Utvalgets forslag til tiltak i kapittel 19:

Forslag knyttet til lærerutdanningene:

- Kunnskap om regelverket knyttet til elevens psykososiale skolemiljø blir innarbeidet som tydelige og konkrete læringsutbyttebeskrivelser i alle lærerutdanningene.
- Læringsutbyttebeskrivelsene i grunnskolelærerutdanningene må gjennomgås med sikte på å gjøre disse mer realistiske for studentene.
- Det normkritiske perspektivet må integreres i alle lærerutdanningene.
- Rammeplanen for *Lektorutdanningen 8–13* bør endres slik at den er tydeligere på at studenten skal kunne legge til rette for et trygt psykososialt skolemiljø og kunne forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.
- Temaet *psykisk helse og psykososiale risikofaktorer* blir innarbeidet som et emne med læringsutbyttebeskrivelser i alle lærerutdanningene.
- Kompetanse i hvordan lærerne skal forebygge og håndtere digital mobbing, må tydeliggjøres i alle lærerutdanningene.

- Utdanningsinstitusjonene må sikre at den nye femårige masterutdanningen for grunnskolelærere skal ha et sentralt mål om å gi kunnskap, kompetanse og ferdigheter som er avgjørende for å sikre alle elever et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet.

Forslag knyttet til etter- og videreutdanning for lærere:

- Skolebasert kompetanseutvikling bør prioriteres i fremtidige etter- og videreutdanningstiltak. Dette betyr at departementet må vri bruken av de statlige kompetansemidlene fra videreutdanning til skolebasert etterutdanning.
- Det bør særlig prioriteres å utarbeide etterutdanningsprogrammer der formålet er å gi lærere kompetanse i å håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, herunder også digital mobbing. Bruk av eksisterende mobbeprogrammer og virksomme tiltak kan være eksempler på slik etterutdanning.
- Klasseledelse må bli et gjennomgående tema og inkluderes som et perspektiv i alle de fagene som lærerne skal ta videreutdanning i.
- Utvalget viser til regjeringens arbeid med å vurdere hvordan en rett og plikt til etter- og videreutdanning kan utformes. Utvalget mener at kompetanse i å skape trygge psykososiale skolemiljøer og handlingskompetanse i å gripe inn når man mistenker at elever blir utsatt for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, bør vurderes som temaer som må inngå i denne plikten.

Forslag knyttet til etter- og videreutdanning for skoleledere:

- Den statlig initierte rektorutdanningen bør videreføres. Kjennskap til regelverket om det psykososiale skolemiljøet og kunnskap om tryggere skolemiljø bør tydeliggjøres i utdanningen. I tillegg bør rektorutdanningen gi nødvendig kompetanse i arbeidsrett, og sikre at rektorene kjenner til hvilke faktorer som bidrar til et godt skolemiljø for hele skoleorganisasjonen.
- Statlige myndigheter bør sette høyere måltall for hvor mange skoleledere som årlig får plass på rektorutdanningen. Utvalget foreslår at antallet skoleledere som årlig får plass, settes til 625.
- Det etableres et nasjonalt opplæringsprogram i psykososialt skolemiljø for alle skoleledere.

1.6.9 Kapittel 20 Forskning

Kapittel 20 handler om forskning og områder der utvalget mener det er nødvendig med mer kunnskap. I utredningen understrekes det at det arbeidet som gjøres med skolens psykososiale miljø, må være forskningsbasert. Det vil si at praksis i skolen må bygge på kunnskap om hva som er effektive og målrettede innsatser. I dette kapitlet fremheves noen områder som utvalget mener det er behov for mer forskning på, og utvalget anbefaler at Norges forskningsråd får midler til å utlyse relevante forskningsprosjekter via sine programmer.

Utvalget foreslår også at statlige tiltak som innføres for å bedre det psykososiale skolemiljøet, skal evalueres i større grad enn det som gjøres i dag. Utvalget mener at *Læringsmiljøsenenteret* bør få ansvaret for å gjennomføre *Elevundersøkelsen*. For å utnytte dataene bedre og sikre kvalitet på andre forskningsprosjekter som kan få tilgang til dataene, foreslås det at det opprettes et forskerpanel i tilknytning til *Elevundersøkelsen*.

Utvalgets forslag til tiltak i kapittel 20:

- Norges forskningsråd tildeles 20 millioner kroner over en fireårsperiode til å utlyse forskningsprosjekter som omhandler krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.
- Statlige tiltak som igangsettes, må evalueres i større grad enn i dag.
- Det avsettes øremerkede midler til forskning på mobbing i den samiske skolen.
- Læringsmiljøsenenteret får ansvaret for å gjennomføre *Elevundersøkelsen*. Det skal opprettes en database som administreres av Læringsmiljøsenenteret i samarbeid med forskere fra andre miljøer.

1.6.10 Kapittel 21 Inkluderende skolemiljø – en ny statlig satsing

I kapittel 21 vurderer utvalget rammene for og innholdet i en ny statlig satsing – *Inkluderende skole*. Kapittel 21 må ses i sammenheng med de øvrige kapitlene i del 4. I del 4 foreslår utvalget en rekke tiltak for å bedre elevenes psykososiale skolemiljø og forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Det foreslås endringer når det gjelder pedagogiske tiltak, regelverket og støttesystemet. Utvalget mener at det er nødvendig med en fortsatt satsing knyttet til arbeidet med trygge psykososiale skolemiljøer uten krenkelser, mobbing, trakassering

og diskriminering. Det er behov for å rette innsats mot skoleeiere og skoler. Skoleeiere og skoler har ulike behov i arbeidet, og en statlig satsing må være differensiert og tilpasset lokale behov.

For at skolene skal kunne forbedre sitt arbeid, er det nødvendig med langsiktig og systematisk arbeid som bygger på skoleomfattende tiltak, utvikling av skolen som organisasjon, kapasitetsbygging og endringsberedskap.⁹ Skolene trenger kompetanse i hvordan de kan arbeide for å fremme trygge psykososiale skolemiljøer, samt tiltak for å forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Satsingen bør være helhetlig og inkludere både juridiske og pedagogiske virkemidler. I denne sammenhengen er det avgjørende at det eksisterende støttesystemet brukes, og at det bygges kapasitet i alle ledd for en stor satsing. I kapittel 21 vil utvalget skissere innretningen på og innholdet i en ny statlig satsing for et trygt psykososialt miljø, heretter kalt *Inkluderende skole*.

Utvalgets forslag til tiltak i kapittel 21:

- En ny statlig satsing på *Inkluderende skole* i perioden 2016–2023 som omfatter alle nivåer i grunnopplæringen.
- Etablering av et partnerskap for *Inkluderende skole* der partnerne forplikter seg og blir ansvarliggjort.
- Det utarbeides en strategi for satsingen som også inneholder en plan for implementering.
- Utdanningsdirektoratet og Læringsmiljøsenenteret som faglig ansvarlig utarbeider et nasjonalt rammeverk for skolebasert kompetanseutvikling i samarbeid med andre relevante fagmiljøer.
- Det utvikles mål for satsingen, indikatorer og analyseverktøy for å følge med på skoleeierens og skolens utvikling og måloppnåelse. Skoler som ikke har gode nok resultater, pålegges tettere oppfølging.
- Satsingen må inneholde storskala kapasitetsbygging både for å øke den generelle kapasiteten til skoleutvikling og implementering og for å øke den spesifikke kapasiteten når det gjelder psykososialt skolemiljø, krenkelser, mobbing mv. Kapasitetsbyggingen må være differensiert og tilpasses skolens behov.
- Satsingen skal være forskningsbasert. Arbeidet skal fokusere på 1) å fremme et trygt psykososialt skolemiljø, 2) forebygging og håndte-

⁹ Ertesvåg og Roland 2014, Læringsmiljøsenenteret 2014, Oterkiil og Ertesvåg 2012



Figur 1.2

ring av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering og 3) utvikling av skolen som organisasjon. Arbeidet med å fremme et trygt psykososialt skolemiljø skal bygges på faktorene i del 3: skolekultur, skoleledelse, relasjonsbasert klasseledelse, elevrelasjoner og samarbeid med hjemmet.

- Arbeidet mot digital mobbing skal være gjennomgående i satsingen.
- Støttesystemet må styrkes slik at det kan bistå skolene i det systematiske og langsiktige arbeidet med skolemiljøet.
- Sentrale innsatsområder i satsingen er skolebasert kompetanseutvikling, målrettede tiltak mot det psykososiale skolemiljøet, krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, involvering av elever og foreldre og økt regelverkskompetanse og -etterlevelse.
- Satsingen *Inkluderende skole* skal ta utgangspunkt i skoleeiers og skolenes eksisterende praksis, og kan kombineres med andre tiltak for eksempel programmer.

1.7 Presisering av mandatet

Mandatet kan kort oppsummeres til at utvalget skal

- utrede de samlede virkemidlene for å skape et godt psykososialt skolemiljø, motvirke og håndtere mobbing og andre uønskede hendelser i skolen
- systemisere kunnskapen om hvilke faktorer som skaper et godt psykososialt læringsmiljø uten mobbing og andre former for krenkende atferd
- vurdere hvilke virkemidler og tiltak, inkludert regelverket og forvaltningen av dette på ulike nivåer, som er effektive for å forebygge og håndtere krenkelser og mobbing
- vurdere hvilke virkemidler og tiltak som må til for å oppnå varige resultatet i arbeidet med et godt psykososialt skolemiljø
- vurdere tiltak for implementering og bedre regelverksetterlevelsen

Vi vil i det følgende utdype mandatet og innholdet slik utvalget tolker det.

Samlede virkemidler – bred og helhetlig tilnærming

Av mandatet går det frem at utvalget skal vurdere de samlede virkemidlene for å skape et godt psykososialt miljø, motvirke og håndtere mobbing og andre uønskede hendelser i skolen. Utvalget har lagt til grunn en bred tolkning av mandatet. Det vil si at utvalget fokuserer på hvordan man kan fremme et trygt psykososialt skolemiljø, forhindre krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, og hvordan man kan håndtere og følge opp dette når det skjer.

Utvalget mener at det er viktig å sikre at elever som er involvert i krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, får rask og riktig oppfølging. I arbeidet med å skape et trygt psykososialt skolemiljø er det nødvendig å jobbe systematisk med alle sider av skolemiljøet. Utvalget legger til grunn et helhetlig perspektiv i arbeidet for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø som skal forbygge, håndtere og følge opp krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Dette må ses i sammenheng.

Utvalget vil i sitt arbeid legge FNs barnekonvensjon til grunn, og utvalgets vurderinger og tilrådinger skal være i tråd med de sentrale prinsippene i denne. Sentrale prinsipper i barnekonvensjonen er barnets beste, barnets rett til å bli hørt, prinsippet om ikke-diskriminering og retten til utdanning. Det betyr at utvalget i sine vurderinger setter eleven i sentrum, altså har et barnesentrert perspektiv. Dette perspektivet vil være viktig både i de alvorligste mobbesakene og i arbeidet med psykososialt skolemiljø for øvrig.

Avgrensninger

Mandatet er avgrenset til å gjelde grunnopplæringen. Det vil si at utvalget ikke har vurdert tiltak rettet mot barnehagen. Utvalget vil likevel påpeke at nyere forskning viser at mobbing også forekommer blant barn i barnehagen. Å arbeide for et godt psykososialt barnehagemiljø er derfor helt avgjørende. Barnehagen er en viktig arena der barn tidlig tilegner seg god sosial kompetanse. Utvalget vil understreke betydningen av at arbeidet med det psykososiale miljøet i barnehagen og i grunnopplæringen ses i sammenheng.

Mandatet avgrensner utvalgets arbeid til å gjelde elever. Lærlinger og lærekandidater har et ansettelsesforhold, og deres psykososiale miljø er regulert gjennom arbeidsmiljøloven. Læreres arbeidsmiljø er heller ikke en del av mandatet. For øvrig avgrensnes mandatet mot det fysiske skolemiljøet og elevenes faglige læring. Både det fysiske skolemiljøet og det faglige innholdet i opplæringen har betydning for elevenes psykososiale skolemiljø, men det ville blitt svært omfattende om disse forholdene også ble omfattet i vårt arbeid. For øvrig viser vi til at Ludvigsenutvalget – *Fremtidens skole* – har som mandat å vurdere det faglige innholdet i opplæringen.

Begrepsbruk

Sentralt i mandatet er en begrepsavklaring. Det er i dag ulike begreper som brukes, som skolemiljø, psykososialt skolemiljø og læringsmiljø. Disse er dels overlappende, og dels er det nyanser i meningsinnholdet. I praksis brukes det også mange ulike begreper for å kategorisere uønskede ord og handlinger. Eksempler er mobbing, diskriminering, trakassering, krenkelser, rasisme, vold, erting og sosial eksklusjon. Hvilket meningsinnhold som legges i disse begrepene, og begrunnelsen for kategoriseringen varierer. Det er, slik utvalget ser det, behov for å tydeliggjøre begrepsbruken på området. Det skal ikke være slik at skolene ikke har ansvar for å gripe inn fordi handlingene ikke oppfyller vilkårene i en mobbe-definisjon.

Systematisering av kunnskap

En viktig del av mandatet er å systematisere kunnskapen om hvilke faktorer som skaper et godt psykososialt skolemiljø uten mobbing og andre former for krenkende atferd. Utvalget har merket seg at det finnes en del forskning på området. For å kunne vurdere egnede virkemidler er det nødvendig å systematisere kunnskapen. Forskningen har ulik kvalitet og representerer ulike tradisjoner. Utvalget har lagt til grunn et bredt kunnskapsbegrep. Det vil si at i kunnskapsgrunnlaget inngår blant annet ulik forskning, som evidensbasert, kvalitativ forskning, erfaringsbasert kunnskap, forskningsteori samt resultater fra tilsyn, rettspraksis og tilbakemeldinger fra elever og andre.

Gjennomgang av virkemidler

Utvalget er bedt om å vurdere hvilke virkemidler og tiltak som skal brukes for å bidra til et godt skolemiljø, herunder motvirke og håndtere mobbing og andre uønskede hendelser. Utvalget vil gjennomgå særlig de rettslige og pedagogiske virkemidlene, samt se på organisatoriske forhold. Utvalget vil vurdere tidligere virkemiddelbruk og drøfte hvordan bruk av virkemidlene kan sikre at alle elever får et trygt psykososialt skolemiljø. I vurderingene er det nødvendig å sette eleven i sentrum. Hensikten med de tiltakene som foreslås, er at alle elever skal få et trygt psykososialt miljø og forebygge og håndtere uønskede handlinger. Kunnskapsgrunnlaget er ikke i seg selv et virkemiddel, men nødvendig for å kunne vurdere og foreslå tiltak som er i samsvar med mandatet. Virkemidlene som foreslås, må være av en slik art at de er egnet til å gi varige resultater. Det betyr at virkemidlene primært bør ta sikte på å stimulere eller endre det etablerte systemet, ikke være en punktinnsett.

Regelverket er et sentralt virkemiddel på området, og kravene i regelverket skal sikre elevens rettssikkerhet. Utvalget er i mandatet bedt om også å vurdere om regelverket knyttet til psykososialt skolemiljø faktisk gir eleven god nok rettssikkerhet, eller om det er behov for endringer. I mandatet er utvalget særlig bedt om å vurdere, på grunnlag av internasjonale og nasjonale erfaringer, om opplæringsloven kapittel 9a i tilstrekkelig grad ivaretar elevenes rett i alvorlige saker. Utvalget er også bedt om å foreslå hvordan regelverket kan utformes klarere, slik at ansvaret til ulike forvaltningsorganer tydeliggjøres for å sikre at alvorlige saker behandles på en forvaltningsmessig forsvarlig måte. Utvalget tolker dette som at det er behov for en gjennomgang av forvaltningsansvaret for saker knyttet til krenkelser, mobbing, diskriminering og trakassering og hvilke sanksjoner som skal kunne fastsettes for å oppfylle elevens rett. Det er nødvendig at lovkravene er innrettet slik at det er tydelig hvilke plikter de ulike aktørene har.

Samarbeid med andre

Utvalget skal også sette arbeidet inn i en større sammenheng og legger derfor til grunn et perspektiv på barn og unge som «hele mennesker», ikke bare som elever. Barn og unge opererer på ulike sosiale arenaer, og det skal derfor foreslås tiltak for å styrke samarbeidet med aktører utenfor skolen. Utvalget mener at det blant annet er

viktig å vurdere samarbeidet med foreldrene, organisasjoner og andre offentlige etater. Utvalget mener blant annet at det er viktig å samarbeide om elevenes psykiske helse.

Implementering

Utvalget er også bedt om å foreslå tiltak for implementering og tiltak for å sikre økt regelverksetterlevelse. Implementeringstiltakene må være knyttet mot feltet som helhet og ikke bare mot økt regelverksetterlevelse. I utformingen av implementeringstiltakene er det viktig å huske at sektoren i hovedsak består av pedagoger. Det har betydning for hvilken kompetanse som det kan forventes at eksisterer i dag, og hva det er behov for fremover for å kunne omsette tiltakene til praksis.

Utvalget har i sine forslag lagt til grunn at de virkemidlene som tilrås, må trekke i samme retning og støtte opp under hverandre. Regelverket vil i stor grad trekke opp rammene for arbeidet med å fremme et trygt psykososialt skolemiljø, og forhindre, håndtere og følge opp uønskede handlinger. Innenfor disse rammene er pedagogiske virkemidler nødvendige. For å sikre implementering er det viktig at det er mulig å forstå meningen med de tiltakene som foreslås, og at de lar seg realisere og er ønsket av sektoren.

1.8 Utvalgets begrepsbruk

I utvalgets mandat pekes det, som nevnt over, på utfordringer knyttet til begrepsbruk, og utvalget gis i oppgave å «vurdere hvilke begrep som er hensiktsmessige og hvordan de skal defineres, slik at ikke forebyggingen og håndteringen av uønskede hendelser hemmes av at det legges ulikt meningsinnhold i begreper og betegnelser». Utvalget redegjør her for og vurderer noen av de begrepene som vil være sentrale i utredningen, herunder hvordan uønskede ord og handlinger som krenkelse, trakassering, diskriminering og mobbing kan forstås. Vi starter med begrepene psykososialt skolemiljø og læringsmiljø, deretter behandles krenkelser, diskriminering, trakassering og mobbing.

1.8.1 Psykososialt skolemiljø

Begrepet *skolemiljø* brukes i opplæringsloven kapittel 9a. Dette begrepet er trolig valgt for å tilsvare begrepet arbeidsmiljø for arbeidstakere. Skolemiljø deles i fysisk og psykososialt skolemiljø. Begrepet psykososialt skolemiljø er nær-

mere utdypet i veilederen til kapittel 9a: «Med psykososialt skolemiljø menes her de mellommenneskelige forholdene på skolen, det sosiale miljøet og hvordan elevene og personalet opplever dette. Det psykososiale miljøet handler også om elevenes opplevelse av læringssituasjonen». Utdanningsdirektoratet har i rundskriv Udir-2-2010 presisert at det psykososiale miljøet omfatter elevens læringsmiljø og skolemiljø for øvrig.

Utvalget legger til grunn at det psykososiale skolemiljøet består av psykologiske forhold, sosiale forhold på skolen og samspillet mellom disse. Det vil si at *det psykososiale miljøet forstås som de mellommenneskelige forholdene på skolen, det sosiale miljøet og hvordan elevene og personalet opplever dette. Det psykososiale miljøet påvirkes av enkeltelever, elevgrupper, elevfelleskapet og skolens holdninger, verdier og normer, som igjen påvirkes av indre og ytre faktorer som blant annet sosiale, kulturelle, religiøse, økonomiske, utdanningsmessige og helsemessige forhold i et komplekst samspill mellom skole, individ, grupper, familie og samfunn*. Hvordan elevene opplever læringssituasjonen, er også en del av det psykososiale skolemiljøet. Det vil si at når elevene har rett til et godt psykososialt skolemiljø, innebærer dette også en rett til et godt læringsmiljø. Utvalget bruker begrepet psykososialt skolemiljø i regelverket.

Det psykososiale skolemiljøet er ikke avgrenset til forhold på skolen i skoletiden, men sammenfaller med virkeområdet til opplæringsloven. Det vil si at det psykososiale skolemiljøet omfatter det som skjer på skolens område i skoletiden, men også skoleveien, turer og arrangementer i skolens regi i og utenfor skoletiden, samt krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering som skjer utenfor skoletiden, og som har *sammenheng med skolen*.¹⁰

1.8.2 Læringsmiljø

Utdanningsdirektoratet definerer *læringsmiljø* som «*de miljømessige faktorene i skolen som har innflytelse på elevenes sosiale og faglige læring samt elevenes generelle situasjon i skolehverdagen*»¹¹. I den nasjonale satsingen *Bedre læringsmiljø* trekkes følgende faktorer frem når læringsmiljø skal beskrives

- positive relasjoner mellom elev og lærer
- positive relasjoner og kultur for læring blant elevene

¹⁰ NOU 1995: 18, rundskriv Udir-2-2010

¹¹ Utdanningsdirektoratet 2009a

- lærerens evne til å lede klasser og undervisningsforløp
- godt samarbeid mellom skole og hjem
- god ledelse, organisering og kultur for læring på skolen.¹²

Begrepet *læringsmiljø* kan avgrenses til forhold i skolen som skoleledere og lærere selv har innflytelse på og kan påvirke. Elevforutsetninger og ytre rammefaktorer er forhold lærere ikke kan påvirke, og faller derfor utenfor.¹³ En tilsvarende avgrensing gjøres ikke i forbindelse med psykososialt skolemiljø. Her vil for eksempel elevforutsetninger forstått som psykologiske forhold være en del av begrepet.

Utvalget velger å bruke Utdanningsdirektoratets definisjon av *læringsmiljø*, som lyder slik: *de miljømessige faktorene i skolen som har innflytelse på elevenes sosiale og faglige læring samt elevenes generelle situasjon i skolehverdagen*. Utvalget forstår dette som en del av elevenes *psykososiale skolemiljø*, og at *psykososialt skolemiljø* er et videre begrep enn *læringsmiljø*, som rommer alle sider av begrepet læringsmiljø. Ved at elevene har en rett til et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet, har de også rett til et trygt læringsmiljø, noe som er viktig for elevens læring.

1.8.3 Krenkelser, trakassering, diskriminering og mobbing

Krenkelser er de enkeltepisoder som finner sted ved både mobbing, trakassering og diskriminering. Krenkelser kan være enkeltepisoder uten den systematikken som kreves for at det skal være mobbing. Når krenkelser systematisk gjentas, er det mobbing. Krenkelser kan også være diskriminering og trakassering når enkeltepisoder av krenkelser knyttes til de diskrimineringsgrunnlagene som er lovfestet i diskrimineringslovgivningen.

Krenkelser er altså et gjennomgående fenomen i både diskriminering, trakassering og mobbing, og det begrepet som gjennomgående blir brukt i utredningen. Lista for å sette inn tiltak er at elevene opplever at hun eller han er krenket eller at ansatte har kunnskap eller mistanke om krenkelser. Å legge lista for tiltak ved krenkelser innebærer at skolen har ansvaret for å finne ut hva som faktisk skjer når krenkelser mistenkes eller oppdages. I det ligger også en undersøkelse av

innholdet i krenkelsene og betydningen av dette. Håndtering av enkeltkrenkelser, diskriminering, trakassering og mobbing må ofte ses i sammenheng.

Krenkelser

Utvalget legger til grunn at barn og unge ikke skal utsettes for noen former for krenkelser i skolen. Utvalget forstår *krenkelser* som et samlebegrep for ord eller handlinger der en persons verdighet eller integritet blir krenket. Dette omfatter alt fra enkeltstående ytringer eller handlinger til gjentatte episoder. Begrepet krenkelse omfatter derfor også mobbing, vold, rasisme, trakassering og diskriminering siden alle disse inneholder enkeltkrenkelser. Krenkelser kan omfatte direkte ord og handlinger eller baksnakking, utfrysning, ryktespredning eller andre handlinger som har den effekten at en annen elev opplever ubehag. Dette kan for eksempel være enkeltstående negative utsagn om en persons utseende, klær, tro, dialekt osv.

Krenkelser har ulike former og arter seg ulikt i ulike situasjoner. Hva som oppleves som krenkende, er forskjellig fra person til person, avhengig av blant annet alder, elevens forutsetninger, bakgrunn og den konteksten krenkelsen forekommer i.

Hvordan en håndterer krenkelsen, avhenger av hvordan situasjonen er. Det er forskjell på å håndtere et negativt blikk og en voldsepisode. Krenkelsene kan være intensjonelle eller ikke ment for å skade. Det er ikke noe krav om at krenkelsen har som mål å skade. Det er nok at episoden eller hendelsen fører til en subjektiv opplevelse av ubehag for den det gjelder, for at det skal utløses det utvalget foreslår som en *aktivitetsplikt* for skolen. Alle elever som opplever krenkelser, må tas på alvor, og alle krenkelser skal stoppes og tas tak i når de blir oppdaget. God håndtering av enkeltkrenkelser er god forebygging av nye krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

Utvalget legger til grunn at fremming av et trygt psykososialt skolemiljø er avgjørende for å forhindre krenkelser. Utvalget er i tillegg opptatt av det forebyggende arbeidet mot krenkelser og hva som skal til for å håndtere krenkelsene når de skjer.

Diskriminering og trakassering

Utvalget forstår her *diskriminering* slik fenomenet er definert i norsk diskrimineringslovgivning. Dis-

¹² Meld. St. 22 (2010–2011), Utdanningsdirektoratet 2009a

¹³ Utdanningsdirektoratet 2009a

kriminering er usaklig forskjellsbehandling som kan knyttes til ett eller flere diskrimineringsgrunnlag. Et diskrimineringsgrunnlag er et kjennetegn forbundet med en person som brukes som grunnlag for å behandle denne personen forskjellig fra andre personer i en tilsvarende situasjon.¹⁴ Det er i Norge i dag forbud mot direkte og indirekte diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion, livssyn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder.

I diskrimineringslovgivningen er diskriminering definert som direkte og indirekte forskjellsbehandling som ikke er lovlig etter unntakene i lovgivningen, for eksempel positiv særbehandling eller forskjellsbehandling som har et saklig formål. Med direkte forskjellsbehandling menes en handling eller unnlattelse som har til formål eller virkning at en person blir behandlet dårligere enn andre i en tilsvarende situasjon, og at dette skyldes kjønn, etnisitet, religion, livssyn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder. Det vil si et av de grunnlagene som er beskyttet gjennom reglene om diskriminering. Med indirekte forskjellsbehandling menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer stilles dårligere enn andre, og at dette skjer på grunn av de grunnlagene som er beskyttet gjennom reglene om diskriminering.

Utvalget forstår også *trakassering* på samme måte som i norsk diskrimineringslovgivning. Trakassering er en særlig form for diskriminering som kjennetegnes ved sin krenkende og nedverdiggende karakter.¹⁵ Med trakassering menes handlinger, unnlattelser eller ytringer som virker eller har til formål å virke krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende. Krenkelsen må være av en viss alvorlighetsgrad og være knyttet til et diskrimineringsgrunnlag. Trakassering kan skje verbalt eller i form av handlinger som fysisk plaging eller ødeleggelser. Videre kan trakassering bestå av unnlattelser, for eksempel utfrysning og andre former for sosial utstøtelse. Det er ikke nødvendig å påvise trakasserende hensikt eller motiv; det er tilstrekkelig å vise at atferden virket trakasserende. Tiltakene som settes inn, må avgjøres på bakgrunn av trakasseringens grovhet, hvor ofte den skjer, under hvilke omstendigheter handlingen(e)

skjedde, om den som ble utsatt for krenkelsen, har gitt uttrykk for at handlingen var uønsket, osv.

Diskriminering handler altså om usaklig forskjellsbehandling, mens *trakassering* kjennetegnes ved en sterkt sjenerende eller sjikanerende væremåte som oppleves som et overgrep mot den som rammes.¹⁶ Felles for de to fenomenene er at krenkelsene er knyttet til de lovfestede diskrimineringsgrunnlagene. Utvalget legger til grunn at man i trakasserings- og diskrimineringssaker alltid må vurdere å sette inn tiltak for å forbedre holdninger, normer og praksis.

Mobbing

Utvalget legger vekt på at effekten av mobbing er at elever blir utstøtt av et skolefelleskap som alle elever har en berettiget og legitim rett til å være medlem av. En vanlig definisjon er at mobbing er «fysiske eller sosiale negative handlinger som utføres gjentatte ganger over tid av en person eller flere sammen, og som rettes mot en som ikke kan forsvare seg i den aktuelle situasjonen».¹⁷ Utvalget vil i tillegg legge vekt på det psykososiale skolemiljøet der mobbingen oppstår. Utvalget legger til grunn en forståelse av mobbing som et symptom på et dårlig psykososialt skolemiljø.

Utvalget legger til grunn at mobbing skaper store vansker for de involverte. Forskning viser at den som blir utsatt, står i fare for å utvikle psykiske vansker. Der er heller ingen tvil om at skolemiljøer der det har forekommet mobbing, har negative langtidseffekter også på de som utfører mobbingen. På kort sikt peker resultatene imidlertid på forskjellige typer av effekter. For de som utfører mobbehandling, er det forskningsresultater som peker på negative effekter på den som mobber. Annen forskning peker på at mobbing også kan føre til en følelse av tilhørighet eller et «*felles vi*» som kan styrke selvforståelsen til den eller de som utfører mobbehandling. Ny forskning finner at mobbingen ikke bare påvirker de som direkte er involvert i handlingene, men at klassefelleskapet og andre som befinner seg i skolemiljøet, også påvirkes.

Omtale av elever som «*ofre for mobbing*» eller «*mobbere*» kan føre til stigmatisering. I det ligger det en manglende forståelse av at posisjonene i et skolemiljø der det foregår mobbing, kan variere og utvikle seg over tid. Utvalget mener det er viktig å fokusere på de handlingene som utføres, for å fange kompleksiteten i fenomenet. Søkelys på

¹⁴ Prop. 88 L (2012–2013)

¹⁵ Ot.prp. nr. 44 (2007–2008), jf. Prop. 88 L (2012–2013)

¹⁶ Ot.prp. nr. 44 (2007–2008)

¹⁷ Olweus og Roland 1983, Smith 2005, Sullivan 2010



Figur 1.3

handlinger innebærer at det i denne utredningen vises til barn som mobber andre, barn som blir mobbet, barn som krenker andre barn, osv.

Det kan være ulike individuelle årsaker til at noen utsetter andre for mobbing, og at noen blir utsatt. Men mobbing kan ikke alene forklares ut fra personlighetstrekk. Mobbing består av komplekse sosiale prosesser som må ses i sammenheng med konteksten. Utvalget legger stor vekt på det som skal til for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø. Utvalget vil se på direkte forebyggende arbeid mot mobbing og hva som skal til for å håndtere mobbing når det skjer.

1.9 Utvalgets sammensetning og arbeid

Regjeringen Stoltenberg nedsatte 9. august 2013 et offentlig utvalg som skulle vurdere de samlede virkemidlene for å skape et godt psykososialt skolemiljø, motvirke og håndtere mobbing og andre uønskede hendelser i skolen. Utvalget skulle ledes av fylkesmann Øystein Djupedal.

1.9.1 Utvalgets sammensetning

Utvalget har bestått av til sammen 13 medlemmer og har vært bredt sammensatt av fagpersoner fra forskningsmiljøer, representanter fra offentlig og privat sektor, fra statlig og kommunal sektor og fra Sverige og Danmark.

- Fylkesmann i Aust-Agder, Øystein Djupedal, leder
- Generalsekretær Lars Arrhenius, Sverige
- Tidligere FUG-leder Christopher Beckham
- Stipendiat Hannah Helseth
- Rektor Ellen Inga O. Hætta
- Stipendiat Noor Jdid
- Utdanningsdirektør i Oppland, Trond Johnsen
- Student Kristin Kulseth
- Professor Monica Martinussen
- Lektor Erlend Moen
- Advokat Harald Pedersen
- Oppvekstdirektør i Kristiansand kommune, Arild Rekve
- Førsteamanuensis Jette Kofoed, Danmark
- Student Cecilie Mathisen

Utvalget ble i september 2013 supplert med Jette Kofoed, Aarhus Universitet, Danmark.

Kristin Kulseth trakk seg fra utvalget i februar 2013. Hun ble erstattet av Cecilie Mathisen, som var sentralestyremedlem i Elevorganisasjonen.

Utvalgets sekretariat har bestått av sekretariatsleder Kjersti Botnan Larsen, og medlemmer av sekretariatet har vært seniorrådgiver Camilla Vibe Lindgaard, seniorrådgiver Jens Rydland, seniorrådgiver Gunhild Elle Løvteit, rådgiver Hanna-Cecilie Gram Jemtegaard og seniorkonsulent Helle Kristin Jensen.

1.9.2 Utvalgets arbeid

Utvalget startet opp sitt arbeid i september 2013 og har i løpet av denne perioden hatt 13 utvalgsmøter. Til flere av utvalgets møter har det vært invitert inn forskere, ressurspersoner og representanter fra ulike organisasjoner som har bidratt med kunnskap og problemstillinger til utvalgets arbeid.

Utvalget har vært opptatt av åpenhet i sitt arbeid og involvering av mange ulike aktører. Utvalget mener at alle som har ønsket å bidra inn i arbeidet, har fått mulighet til det. Utvalget og sekretariatet har deltatt på mange små og store møtearenaer. Utvalget opprettet tidlig en åpen Facebook-profil.

Utvalget har hatt flere studieturer i både inn- og utland, Kristiansand, Trondheim, Kautokeino, Karasjok, Stockholm, Edinburgh og Toronto. Utvalget har på disse turene møtt ulike politikere, organisasjoner, forskere, skoleledere, rektorer, lærere og elever med mål om å se etter de gode eksemplene som skal være med på å skape et trygt psykososialt skolemiljø for alle elevene. Disse studieturene har bidratt til verdifull informasjon, inspirasjon og nyttige innspill.

Utvalget arrangerte selv et høringsseminar 18. februar 2014. På konferansen ga følgende organisasjoner sine forslag og innspill til hvordan man kan fremme et godt psykososialt skolemiljø: Skolenes Landsforbund, Norsk Lektorlag, Fagforbundet, Norsk Sykepleierforbund v/ helsesøstergruppen, Fellesorganisasjonen, Foreningen Mobbing i Skolen, Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD), Nasjonalt senter for flerkulturell

opplæring, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO), UNICEF, Barnevakten, Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transepersoner (LLH) og Skeiv ungdom. Flere av disse organisasjonene har bidratt med skriftlige forslag og innspill. Utvalget har også arrangert egne møter med blant annet Elevorganisasjonen, Foreldreutvalget for grunnopplæringen, Utdanningsforbundet, Norsk Skolelederforbund og KS.

Utvalget arrangerte 18. september 2014 en åpen dialogkonferanse der temaet var psykososialt skolemiljø og digital mobbing. Konferansen ble innledet av kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen. Kunnskapsministeret for utdanning v/Sølvi Lillejord, Jette Kofoed fra utvalget, Elisabeth Staksrud fra Universitetet i Oslo, Sigrun Ertesvåg, Edvin Bru og Hildegunn Fandrem fra Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning presenterte sine funn fra nasjonal og internasjonal forskning. Denne informasjonen ble koblet opp mot de utfordringene som oppleves i praksisfeltet. Praksisfeltet var representert ved Omar Mekki fra Skolelederforbundet, rektor Elin Brandsæter, Elevorganisasjonen v/Aina Nilsen og Foreldreutvalget for grunnopplæringen v/Ubah Aden og Barneombudet v/ Anne Lindboe. Utvalget har også arrangert et arbeidsseminar 10. november 2014 om digital mobbing med forskere.

I arbeidet med kunnskapsinnhenting til denne utredningen har utvalget fått bistand fra

Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning i Stavanger, gjennom notatet *Å skape og opprettholde et godt psykososialt skolemiljø* og Kunnskapssenteret for utdanning i Oslo: *Forhold ved skolen med betydning for mobbing*. Barneombudet gjennomførte en barnehøring om mobbing for å gi utvalget innspill om hva elever som hadde opplevd mobbing, mente: *Jeg vil drømme gode drømmer*.

Det er mange, fra både offentlige og private organisasjoner og bedrifter samt enkeltpersoner, som har kontaktet sekretariatet og utvalget i løpet av denne perioden. Utvalget har satt stor pris på alle disse innspillene. De har bidratt til å gi utvalget en god forståelse av hvordan det er å bli utsatt for krenkelser, mobbing, diskriminering og trakassering, og hvilke konsekvenser dette kan få. Det er mange som har kommet med gode råd og vist et stort engasjement i ønsket om å finne kunnskapsbaserte og egnede tiltak til å fremme og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen. Media har i løpet av denne utvalgsperioden vært opptatt av temaet mobbing, og utvalgets medlemmer har ved flere anledninger vært aktive i den offentlige debatten.

Etter ønske fra kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen ble slutføringen av utredningen fremskyndet fra den opprinnelige datoen 1. juni 2015 til 18. mars 2015.

Del II

*Bruk av statlige virkemidler i arbeidet med
psykososialt miljø, krenkelser og mobbing*

Kapittel 2

Bruk av statlige virkemidler

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere de samlede virkemidlene for å skape et godt psykososialt skolemiljø, og motvirke og håndtere mobbing og andre uønskede hendelser i skolen. Her i del 2 redegjør vi for hovedlinjene i hvordan rettslige og pedagogiske virkemidler er blitt brukt i de siste 30 årene.

Det finnes ulike virkemidler staten kan bruke for å oppfylle sine mål og resultatkrav. Disse kan deles inn på ulike måter. I Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* deler det tidligere Kommunal- og regionaldepartementet de statlige virkemidlene inn i rettslige virkemidler, pedagogiske virkemidler og økonomiske virkemidler. Dette forstås her som følger:

- Med rettslige virkemidler menes lover, regelverk og forskrifter som nyttes eller utvikles for å oppnå formålet. Disse kan skapes gjennom rettighetslovgivning og standarder, klageordninger og kontroll-, tilsyns- og rapporteringsordninger.
- Med pedagogiske virkemidler menes støtte, informasjon, opplæring og kommunikasjon som nyttes for å nå det ønskede målet.
- Med økonomiske virkemidler menes økonomiske insentiver og andre finansielle belønningssystemer som tas i bruk for å nå et gitt formål.

Utvalget legger i utredningen denne inndelingen til grunn. Flere virkemidler vil ofte brukes samtidig når staten skal gjennomføre tiltak for å nå sine mål. Rettslige virkemidler som lov- eller forskriftsendringer vil ofte bli ledsaget av pedagogiske virkemidler, for eksempel statlige veiledere eller etter- og videreutdanningsstrategier.

2.1 Organiseringsen av utdanningssektoren

I Norge har barn rett til gratis tiårig offentlig grunnskoleopplæring og plikt til grunnskoleopplæring fra det året de fyller seks år.¹ Opplærings-

plikten kan oppfylles gjennom offentlig grunnskoleopplæring, opplæring i en privatskole eller ved privat opplæring i hjemmet. Ungdom som har fullført grunnskoleopplæringen, har rett til videregående opplæring.² I Norge er elevene i all hovedsak samlet i en felles skole der alle barn som bor i samme nabolag, møtes og lærer sammen. Dette kommer også til uttrykk gjennom at alle elever i grunnskolen ifølge opplæringsloven § 8-1 har rett til å gå på nærskolen, og tilhøre en klasse eller gruppe i samsvar med opplæringsloven § 8-2. Kommunene og fylkeskommunene er skoleeiere for henholdsvis grunnskolen og videregående opplæring, jf. opplæringsloven §§ 13-1 og 13-3.³ Grunnskoleopplæring og videregående opplæring er offentlige velferdstjenester som det er lovfestet minstekrav til.

Høsten 2012 var det 2957 grunnskoler i Norge. Det er en tendens til at det blir færre grunnskoler, og at skolene blir større. Høsten 2012 gikk tre pst. av elevene på en privatskole. Grunnskolen har 615 327 elever, hvorav 425 917 på barnetrinnet og 189 368 på ungdomstrinnet.⁴

Høsten 2012 var det 427 videregående skoler. Av disse var 344 offentlige, 81 private og to statlige. Drøyt sju pst. av elevene gikk høsten 2012 på privatskole. Videregående opplæring har til sammen 199 554 elever. 91,8 pst. av alle 16–18-åringer fikk videregående opplæring i skoleåret 2012/2013.⁵

Statens ansvar og oppgaver

På statlig nivå har Kunnskapsdepartementet det overordnede ansvaret for utdanning og for å gjennomføre den nasjonale utdanningspolitikken. Nasjonale standarder blir sikret gjennom lover,

¹ Opplæringsloven § 2-1

² Opplæringsloven § 3-1

³ Det er noen unntak fra dette se opplæringsloven §§ 13-2, 13-2a og 13-3a

⁴ Utdanningsdirektoratet 2014e

⁵ Utdanningsdirektoratet 2014e



Figur 2.1

forskrifter, lære- og rammeplaner. Kunnskapsdepartementet har ansvaret for blant annet barnehager, grunnsopplæringen, høyere utdanning og forskning. Departementet utarbeider forslag til lovendringer og angir forslag til prioriteringer på området.

Utdanningsdirektoratets hovedoppgaver er å fremme kvalitetsutvikling, kvalitetsvurdering, analyse og dokumentasjon i grunnsopplæringen, utføre forvaltningsoppgaver knyttet til grunnsopplæringen, samt lede tilsynet med grunnsopplæringen fra nasjonalt nivå. Utdanningsdirektoratet har fått delegert oppgaver knyttet til arbeidet med elevenes læringsmiljø, krenkelses og mobbing. Direktoratet har blant annet hatt ansvaret for gjennomføringen av prosjektet *Bedre læringsmiljø*. Det nasjonale nivået forholder seg i utgangspunktet til kommunene, fylkeskommunene og de private skoleeierne.

Fylkesmannen, statens regionale representant, er et bindeledd mellom skoleeierne og sentrale myndigheter. Fylkesmannen utfører ulike forvaltningsoppgaver på vegne av departementene, deriblant kontroll av fylkeskommunenes og kommunenes virksomhet og behandling av klager på ulike kommunale vedtak. På opplæringsområdet gjelder dette også for noen fylkeskommunale vedtak, som vedtak etter § 9a-3 tredje ledd om tiltak som angår elevens psykososiale miljø. Fylkesmannen i hvert fylke har ansvaret for rapportering, tilsyn og kontroll med at regelverket blir fulgt, medvirkning til kvalitetsutvikling, informasjon, veiledning og løpende forvaltningssaker. Fylkesmannen skal blant annet samordne statlige virksomheter og deres arbeid mot kommunene. Som regjeringsrepresentant i fylket skal Fylkesmannen arbeide på vegne av og ta initiativer som er til beste for fylket. Fylkesmannen skal holde sentrale myndigheter orientert om viktige spørsmål i fylket og formidle relevant informasjon til kommunale, fylkeskommunale og statlige organer.

Fra 1. januar 2013 opprettet Kunnskapsdepartementet Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning, også kalt Læringsmiljøsentret. Senterets formål er å bidra til å realisere statens satsinger i utdanningspolitikken og bistå nasjonale utdanningsmyndigheter med råd og tjenester innenfor senterets ansvarsområde. Det skal bidra

til kompetanseutvikling i sektoren og til kvalitet i læringsmiljøet for barn i barnehage, elever, læringer og voksne. Senteret skal også sørge for et bredt kunnskapsgrunnlag for læringsmiljøets betydning, og for at denne kunnskapen formidles og tas i bruk i sektoren. For mer om Læringsmiljøsentret se avsnitt 18.2.

2.2 Rettslige virkemidler

De norske kommunene er generalistkommuner. Dette innebærer at alle kommuner skal oppfylle de samme kravene når det gjelder tjenester til innbyggerne, planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet, oppgavene som myndighetsutøver og ivaretagelse av demokratiske funksjoner uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn. Dette gjelder også for grunnskoleopplæringen, der alle kommuner uavhengig av størrelse, innbyggertall og kommuneøkonomi skal oppfylle kravene til et likeverdig opplæringstilbud som er fastsatt i opplæringsloven med forskrifter.

Regelverket er ett av flere virkemidler staten kan bruke for å nå sine mål. Tradisjonelt har særlig målet om likeverdige tjenester og rettssikkerhet gitt staten grunnlag for å ta i bruk sterke styringsvirkemidler. De rettslige virkemidlene omfatter blant annet særlovgivning, klageordninger og kontroll, tilsyn og rapportering. Særlovgivningen kan styre fordelingen av oppgaver mellom forvaltningsnivåene og regulere innholdet i bestemmelser på ulike områder gjennom blant annet regler om individuelle rettigheter, innholdet i kommunale plikter og andre føringer om oppgaveløsning, eventuelle prosedyrekrav og så videre.⁶ Staten har blant annet vurdert det slik at det er behov for individuelle rettskrav i forbindelse med elevens rett til et godt psykososialt skolemiljø.

I opplæringsloven kapittel 13 er skoleeierens ansvar regulert. Det følger av § 13-10 at skoleeieren har ansvaret for at kravene i opplæringsloven med forskrifter oppfylles. Opplæringsloven med

⁶ Meld. St. 12 (2011–2012)

forskrifter inneholder minimumskravene til grunnskoleopplæring og videregående opplæring og fastsetter krav til opplæringens *kvalitet, kvantitet* og til elevenes *skolemiljø*. Skoleeieren kan organisere opplæringstilbudet sitt innenfor de rammene som er fastsatt i opplæringsloven med forskrifter. For elevenes psykososiale skolemiljø samt arbeidet med å forebygge og håndtere krenkelser er opplæringsloven kapittel 9a om elevenes skolemiljø det mest sentrale. Stortinget har her plassert ansvaret direkte hos skolen. Dette betyr ikke at skoleeieren er uten ansvar for at elevenes rett til et godt psykososialt miljø oppfylles. Skoleeieren har det overordnede ansvaret for at rettigheter og plikter etter opplæringsloven med forskrifter oppfyller og må gjennom sitt forsvarlige system som er lovpålagt etter § 13-10, sikre dette. Dette gjelder også for elevenes rett til et godt psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring, og å sette inn egnede og tilstrekkelige tiltak for å utvikle et godt psykososialt miljø samt forebygge og håndtere krenkelser. Skoleeieren må sikre at skolene har den nødvendige kompetansen til å oppfylle kravene i opplæringsloven kapittel 9a. Skoleeieren er også pålagt å ha en PP-tjeneste.

Nedenfor redegjør vi først for bruk av rettslige virkemidler innenfor utdanningsområdet. Vi redegjør for rettsutviklingen, det vil si veien frem mot gjeldende kapittel 9a. Deretter omtaler vi andre rettsregler som har betydning for elevenes rett til et godt psykososialt miljø, krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Det gjøres kort greie for menneskerettighetene og Grunnlovens regulering av menneskerettighetene.

2.2.1 Opplæringslovgivningen

Reguleringen av elevenes skolemiljø har endret seg fra grunnskoleloven av 1969 og lov om videregående opplæring av 1974 til i dag. Nedenfor redegjøres det for utviklingen av elevens rett og skolens plikter og hvordan reguleringen av skolemiljøet har endret seg. Overordnet kan vi si at lovreguleringen av skolemiljøet har gått fra å være en plikt for skolen til å bli en rettighet for eleven.

Grunnskoleloven og lov om videregående opplæring

Grunnskoleloven stilte krav til kommunen når det gjaldt mobbing. I § 16 om arbeidsmiljøet og rettigheter og plikter for elevene var følgende fastsatt: «Det skal leggjast vinn på å skape eit triveleg arbeidsmiljø med gode samarbeidsformer for alle

som er knytta til skolen som elevar, lærarar eller anna personale.» Bestemmelsen ble tolket slik at det med arbeidsmiljø ble siktet til både de psykiske og de fysiske sidene av arbeidsmiljøet. I § 22 var det formulert en plikt for personalet til å hjelpe til med å skape et godt skolesamfunn. Kravene i § 22 omfattet også det psykiske arbeidsmiljøet. Dette fulgte også av forskriften § 16 punkt 4 og 5, der det het:

«4. Ved vantrivnad, konfliktsituasjonar, dårleg orden eller dårleg samarbeid må skolen sjå etter om årsaka kan vere

- undervisningsopplegget, klasse- eller gruppesituasjonen
- tilhøvet lærar–elev, tilhøvet skole–heim
- tilhøva i elev- eller kameratflokk, tilhøva i heimemiljøet
- den fysiske og mentale tilstanden til eleven.

5. Skolen må vurdere om ein kan endre dei tilhøva som er skuld i vanskaner til eleven. Vidare må ein vurdere om dei hjelpemidla og dei ressursane skolen rår over, er brukt fullt ut og på beste måte. Dersom det blir nødvendig å setje i verk særskilde tiltak, skal dei på førehand drøftast med eleven, med dei av personalet som har hatt nær kontakt med eleven, med foreldra / dei føresette og eventuelt med andre sakkunnige.»

Forskriften ble endret i 1989, og i punkt nr. 4 i ny § 2-2, som tilsvarte § 16, ble det tilføyd at skolens undersøkelser om nødvendig skulle skje i samarbeid med PP-tjenesten. I tillegg var det også i grunnskoleforskriften § 2-2 gitt nærmere regler om arbeidsmiljøet m.m. i grunnskolen. Forskriften ga blant annet bestemmelser om ordensregler, elevaktiviteter, løsning av konfliktsituasjoner, hjelp til elever som vantrivdes, forbud mot krenkende atferd overfor elever og forbud mot kroppslig refsing. Videre påla forskriften § 2-3 skolen blant annet å «saman med heimen arbeide for eit arbeidsmiljø som hindrar skadar på elevane i skoletida og på skolevegen».

Høyesterett tolket lovkravene over i Rt. 2012 side 146 (Kristiansand-dommen) som at elever også tidligere hadde krav på et godt arbeidsmiljø. Høyesterett understreket følgende i dommen på side 149: «Vernet omfattet dårlig arbeidsmiljø skapt av medelever eller av elevens forhold til klassen, gruppen eller kameratflokk. Skolen skulle, når den ble klar over slike situasjoner, undersøke årsaken, vurdere hva den kunne gjøre

for å endre forholdene, og om nødvendig sette inn tiltak.»

Tilsvarende krav var fastsatt i lov om videregående opplæring § 15.

Veien frem mot kapittel 9a

Utdannings- og forskningsdepartementet satte i 1993 ned et offentlig utvalg som skulle foreslå ny lovgivning for offentlig utdanning – Smithutvalget. Utvalget foreslo en felles lov for grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Smithutvalget⁷ vurderte i NOU 1995: 18 også hvordan elevenes skolemiljø skulle reguleres i ny opplæringslov. Utvalget mente det var behov for en nærmere utredning av elevenes arbeidsmiljø, og at det var behov for mer presise regler mot mobbing. Utvalget viste til forholdet til arbeidsmiljøloven og at arbeidsmiljølovutvalget nettopp hadde tilrådd at arbeidsmiljøloven ikke ble gitt anvendelse for elever. Utvalget foreslo at spørsmålet om å gi arbeidsmiljøloven anvendelse for elever eller om å ta særregler om arbeidsmiljøet inn i opplæringslovgivningen, burde utredes særskilt. Inntil resultatet av en slik utredning var på plass, mente utvalget at bestemmelsene i grunnskoleloven og lov om videregående opplæring om elevenes arbeidsmiljø i hovedsak burde videreføres.

I mandatet til Smithutvalget ble utvalget bedt om å vurdere særskilte bestemmelser om mobbing som tilsvarte bestemmelser i den daværende svenske skollagen kapittel 1, § 2 tredje ledd siste punktum og § 9 annet ledd siste punktum. I disse bestemmelsene het det: «Særskilt skall den som verkar inom skolen bemöda sig om att hindra varje försök från elever att utsätta andra för kränkande behandling.» Utvalget understreket i NOU 1995: 18 at mobbing i skolen var et alvorlig problem, som måtte motarbeides med mange typer virkemidler. De mente videre at det i ny opplæringslov, som i skollagen, var behov for mer presise bestemmelser enn tidligere, og at dette kunne bidra til å motvirke mobbing. Utvalget foreslo at det ble tatt inn i formålsparagrafen at skolen skulle arbeide for at elever ikke skulle utsettes for krenkende ord og handlinger.

Departementet var enig i at det var behov for en egen utredning av om arbeidsmiljøloven skulle gjelde for elever, men dette ble avgrenset til det fysiske miljøet. Dette ble også vedtatt av Stortinget i forbindelse med behandlingen av NOU

⁷ Utvalget ble ledet av professor dr. juris Evind Smith. Utvalget overleverte NOU-en sin 4. juli 1995. Utvalget ble også kalt opplæringslovutvalget

1995: 18.⁸ Departementet understreket videre i Ot.prp. nr. 46 (1997–98) at mer presise regler kunne bidra i arbeidet for å motvirke mobbing. Departementet viste også til at et flertall i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen i Innst. S. nr. 15 (1995–96) side 8 blant annet uttalte at

«retten til et mobbefritt miljø må lovfestes og retningslinjer for skolens virksomhet utformes slik at kamp mot mobbing og krenkende oppførsel blir en kontinuerlig prosess i skolens daglige virksomhet. Ansvarret må gjelde hele skolens personale – lærere, assistenter, administrasjon og helsepersonale og vaktmestere. Kravet om et mobbefritt miljø må også gjelde skolevei og transport til og fra skolen.»

Departementet understreket videre at det arbeidet aktivt for et mobbefritt miljø, men at det var vanskelig å knytte dette til en lovfestet individuell rettighet. Departementet viste i Ot. prp. nr. 46 (1997–98) til at slike rettigheter, slik de så det, ikke var realistisk fordi mobbing også skyldes forhold som skolen ikke fullt ut kan kontrollere, for eksempel oppførselen til andre elever. Departementet mente likevel at et mobbefritt miljø måtte være et mål for skolen å arbeide mot, og foreslo at formålsbestemmelsen skulle tydeliggjøre at det skulle legges vekt på gode samarbeidsformer mellom elever og lærere, samt at alle som var knyttet til skolen, skulle arbeide for å hindre at elever og lærlinger kom til skade eller ble utsatt for krenkende ord eller handlinger.⁹ Opplæringsloven fikk i formålsbestemmelsen en regulering tilsvarende dette. Det siste ble omtalt som omsorgsplikten.

Stortinget traff i anmodningsvedtak nr. 335 datert 18. mai 2000 et vedtak knyttet til arbeidsmiljøbestemmelser for elever. Vedtaket lød slik: «Stortinget ber Regjeringen i løpet av høsten 2000 å fremme forslag om å lovfeste arbeidsmiljøbestemmelser for elever og studenter.» Dette resulterte i at departementet våren 2001 sendte ut til høring et forslag om et nytt kapittel 9a i opplæringsloven som regulerte elevenes skolemiljø. Høringsforslaget omfattet bare elevenes fysiske skolemiljø.¹⁰

⁸ Se Innst. S. nr. 144 (1995–96). Stortinget vedtok følgende: «Stortinget ber Regjeringen utarbeide bestemmelser i lovverket for å ivareta det fysiske arbeidsmiljø for elever i tråd med de bestemmelser som gjelder for vanlige arbeidstakere.»

⁹ Dette ble fastsatt i opplæringsloven § 1-2 sjette ledd. Formålsbestemmelsen ble endret med virkning fra 1. januar 2009, og dette ble ikke videreført da. Reguleringen i kapittel 9a ble regnet som tilstrekkelig

¹⁰ Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 2001

Begrunnelsen for dette var at departementet mente at opplæringsloven allerede inneholdt generelle bestemmelser som tok sikte på å sikre elevene et godt psykososialt miljø og hindre at elevene ble utsatt for mobbing.

Mange av høringsinstansene delte ikke dette synet, og i Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) innarbeidet departementet også forslag til bestemmelser om elevenes psykososiale skolemiljø. Det ble nå foreslått et nytt kapittel 9a i opplæringsloven som også omfattet det psykososiale skolemiljøet. Dette betyr at bestemmelsene om det psykososiale skolemiljøet i kapittel 9a aldri har blitt sendt ut til høring.

I departementets forslag ble det gjort fremlegg om at elevene skulle ha et tilfredsstillende psykososialt skolemiljø. Bakgrunnen for dette var at departementet mente det ikke var mulig å oppnå et mobbefritt skolemiljø. Kirke-, undervisnings- og forskningskomiteen støttet ikke dette forslaget. Komiteen endret ordlyden i § 9a-1 slik at elevene fikk en individuell rett til et godt psykososialt skolemiljø som fremmet helse, trivsel og læring. Forslag til § 9a-3 med individrettede plikter for skolen knyttet til det psykososiale miljøet ble ikke endret i Stortinget.¹¹ I behandlingen av lovforslaget i Odelstinget ble viktigheten av en individuell rett og nulltoleranse for mobbing understreket. 1. april 2003 trådte opplæringsloven kapittel 9a i kraft. Bestemmelsene er i hovedsak uendret etter dette.

I forbindelse med ny formålsparagraf i 2009 ble det gjort endringer i omsorgsplikten. Reguleringen i formålsparagrafen som tydeliggjorde at skolen skulle motvirke krenkende ord og handlinger mot elevene, ble ikke videreført i ny formålsparagraf. Bakgrunnen for dette var at Bostadutvalget og departementet mente dette fulgte av kapittel 9a, og at en dobbeltregulering var unødvendig, se NOU 2007: 6. Det ble imidlertid eksplisitt regulert i § 1-1 siste ledd at alle former for diskriminering skulle motarbeides.

Gjeldende rett – opplæringsloven kapittel 9a

Kapittel 9a er også kalt elevenes arbeidsmiljølov.¹² Kapittel 9a regulerer elevenes fysiske og psykososiale skolemiljø. Alle elever har etter opplæringsloven § 9a-1 rett til et godt psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring. Særlig §§ 9a-3 og 9a-4 inneholder skolens plikter til å sikre at denne

retten oppfylles. Retten til et godt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, er både et mål i seg selv og et middel for økt læring. I korte trekk kan vi si at kapittel 9a, utover den overordnede normen i § 9a-1, inneholder følgende

- individrettede plikter for skolen i § 9a-3 – skolen har en handlingsplikt og en vedtaksplikt
- systemrettede plikter for skolen i § 9a-4, deriblant krav til internkontroll
- bestemmelser om brukermedvirkning i §§ 9a-5 og 9a-6
- bestemmelser om straff og erstatning i §§ 9a-7 og 9a-8

Mer utfyllende beskrivelser finnes i kapittel 15 og 16.

2.2.2 Utviklingen av tilsyn på utdanningsområdet

Innenfor utdanningssektoren har bruken av tilsyn økt gradvis siden 2003. I perioden 2003–2006 var det ingen nasjonal koordinering av tilsyn på opplæringsområdet. Metoden for tilsynet var Helse-tilsynets systemrevisjon. For tilsyn innenfor utdanningssektoren var metoden ikke skriftliggjort. Metoden var heller ikke tilpasset den konkrete konteksten og forutsetningene for utdanningssektoren. Utdanningsdirektoratet var på denne tiden i en etableringsfase, og den faglige og koordinerende oppgaven når det gjaldt tilsyn, ble i praksis utført av Fylkesmannen i Hordaland i samarbeid med direktoratets juridiske avdeling.

Felles nasjonalt tilsyn i 2006 var begynnelsen på en nasjonal koordinering av tilsyn på opplæringsområdet. Tilsynsavdelingen i Utdanningsdirektoratet, med ansvaret for styringen av Fylkesmannens tilsyn med offentlige skoler, ble opprettet i 2008. Høsten 2009 overtok Utdanningsdirektoratet ansvaret for tilsyn med de private skolene. Formålet med å legge tilsynet med de private skolene til Utdanningsdirektoratet var å få en ensartet kontroll med bruk og forvaltning av statstilskuddet, og å opparbeide et sentralt fagmiljø.

I 2008 begynte arbeidet med nytt felles nasjonalt tilsyn med oppstart i 2010. Parallelt fikk Utdanningsdirektoratet på plass en felles skriftliggjort metodikk i en egen metodehåndbok for tilsyn på opplæringsområdet.

Det ble også gjennomført enkelte metodiske endringer for å øke involveringen av elever og andre interessenter. I felles nasjonalt tilsyn med elevenes psykososiale miljø som ble gjennomført i perioden 2010–2013, ble det for eksempel innført

¹¹ Innst. O. nr. 7 (2002–2003)

¹² Kapitlet gjelder ikke for voksne i grunnopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A

samtaler/intervjuer med elever og foreldre i tilsynene.

Temaet for det felles nasjonale tilsynet som ble gjennomført i perioden fra 2010 til 2013, var skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø etter i kapittel 9a i opplæringsloven. Felles nasjonalt tilsyn gjennomføres av samtlige fylkesmannsembeter med samme tema og samme metodikk. Formålet med tilsynet er dels å sikre et nasjonalt fokus på et tema og få nasjonale resultater knyttet til etterlevelse av regelverket på konkrete områder.

I tillegg til ordinære tilsyn er det gjennomført oppfølgingstilsyn med det samme temaet. Formålet med å gjennomføre oppfølgingstilsyn er hovedsakelig å undersøke om de kontrollerte skoleeierne har sørget for å endre lovstridig praksis i tråd med tidligere ilagt pålegg om retting.

Høsten 2013 ble det utarbeidet en ny og oppdatert versjon av metodehåndboka. Utdanningsdirektoratet gjorde endringer i sin metodikk for å kunne legge mer vekt på veiledning. Det felles nasjonale tilsynet for 2014–2017 legger i større grad vekt på veiledning før tilsynet blir gjennomført. Som en konsekvens av dette har Utdanningsdirektoratet redusert det samlede kravet for antall gjennomførte tilsyn utført av embetene.¹³ I nytt felles nasjonalt tilsyn som ble satt i gang i 2014, er det lagt vekt på å øke læringseffekten av tilsynet. Det er innført nye aktiviteter i tilsynene som inkluderer veiledning for skoleeiere forut for, under og etter tilsynet om det regelverket som kontrolleres i tilsynene. I forbindelse med veiledningsrundene

Boks 2.1 Felles nasjonale tilsynstemaer i perioden 2006–2014:

- 2006: opplæringsloven § 13-10 andre ledd, i lys av forskrift til oppl. §§ 2-1 og 2-2 (skolebasert vurdering)
- 2007: opplæringsloven § 13-10 andre ledd, i lys av tilpasset opplæring og spesialundervisning
- 2008: opplæringsloven § 13-10 andre ledd Tilpasset opplæring og årstimetall
- 2009: opplæringsloven § 13-10 andre ledd Organisering av elever etter § 8-2
- 2010–2013: psykososialt miljø etter kapittel 9a
- 2014–2017: elevenes utbytte av opplæringen

får også skoleeierne tilbud om egenvurderingsskjemaer. Skjemaene er basert på kontrollspørsmålene i tilsynet og skal gjøre skoleeiere/skoleledere i stand til å vurdere sin egen etterlevelse av regelverket før tilsynet kommer på besøk. Det er i utgangspunktet frivillig for skoleeiere å benytte denne egenvurderingen, men når Fylkesmannen åpner tilsyn, vil egenvurderingsskjemaene være en del av den dokumentasjonen som innhentes.

2.2.3 Menneskerettighetene og Grunnloven

Norge er bundet av en rekke folkerettslige konvensjoner som skal sikre menneskerettighetene. Grunnloven § 92 pålegger staten å respektere og sikre menneskerettighetene. Ved lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) har Norge inkorporert viktige menneskerettighetskonvensjoner, som ikke bare er folkerettslig bindende for Norge, men som ifølge menneskerettsloven § 3 skal gis forrang ved eventuell motstrid med annen nasjonal lovgivning. De inkorporerte konvensjonene etter menneskerettsloven er følgende¹⁴:

- Europarådets konvensjon av 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK)
- FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP)
- FNs internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)
- FNs internasjonale konvensjon om barnets rettigheter (BK)
- FNs internasjonale konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner

De fleste av disse konvensjonene har prinsipper om ikke-diskriminering og likebehandling. Nedenfor redegjør vi særskilt for barnekonvensjonen.

Styrking av barns rettigheter i Grunnloven i 2014

I mai 2014 vedtok Stortinget i plenum endringer i Grunnloven, blant annet for å styrke menneskerettighetene. Paragraf 109 gjelder retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Stortinget vedtok også en ny § 104 om barns rettigheter. Grunnloven § 104 innledes med det grunnleg-

¹³ Utdanningsdirektoratet 2013a

¹⁴ Norge har også ratifisert andre konvensjoner av betydning, for eksempel FNs rasediskrimineringskonvensjon og konvensjonen om forbud mot diskriminering på grunn av ned-satt funksjonsevne

gende utgangspunktet at barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. Som en understreking av dette er prinsippet om barns rett til medbestemmelse og prinsippet om barns beste grunnlovsfestet. Videre er det fastsatt at barn har rett til vern om sin personlige integritet, og at statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barns utvikling og kontakt med foreldrene. Forståelsen av § 104 er utdypet i forarbeidene.¹⁵

2.2.4 Barnekonvensjonen

FNs barnekonvensjon ble vedtatt 20. november 1989 og trådte i kraft 2. september 1990. Norge ratifiserte FNs barnekonvensjon i 1991. Et hovedprinsipp i barnekonvensjon er at det er barnet som er i sentrum. Barnekonvensjonen gir barn sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Rettighetene i barnekonvensjonen gjenspeiler i hovedsak rettigheter som finnes i SP og ØSK. Ved at rettighetene er tatt inn i barnekonvensjonen, tydeliggjøres viktigheten av bestemmelsene også for barn.

Barnekonvensjonen har forrang foran norsk lovgivning¹⁶ ved motstrid, og norsk lovgivning skal tolkes slik at den er i samsvar med barnekonvensjonen, jf. menneskerettsloven § 3, jf. § 2 nr. 4. Barnekonvensjonen er inkorporert i norsk rett dels ved lovendringer og dels ved endringer i menneskerettsloven. På bakgrunn av Innst. O. nr. 92 (2002–2003) vedtok Stortinget innarbeiding av barnekonvensjonen i menneskerettsloven og enkelte andre lovendringer for å synliggjøre konvensjonen bedre i norsk lovgivning.

Norske myndigheter har også etter barnekonvensjonen artikkel 44 en plikt til å implementere konvensjonen. Barnekonvensjonen inneholder fire grunnleggende prinsipper som er styrende for de øvrige artiklene i konvensjonen, men som også har selvstendig betydning. Disse er

- prinsippet om ikke-diskriminering i artikkel 2
- prinsippet om barnets beste i artikkel 3
- retten til liv og utvikling i artikkel 6
- retten til å bli hørt i artikkel 12

Barnekonvensjonen er viktig når det skal avgjøres hvilke målsettinger staten skal ha når det gjelder elevens psykososiale skolemiljø. Sentralt i denne vurderingen er at konvensjonen i artikkel 28 gir barn rett til utdanning. Artikkel 29 regulerer formålet med utdanningen. Retten til utdanning regnes som en av de grunnleggende rettighetene

som garanteres alle barn etter konvensjonen. I artikkel 28 er det understreket at statene skal sikre alle barn denne rettigheten på grunnlag av like muligheter. Dette støtter det generelle prinsippet om ikke-diskriminering i artikkel 2. I artikkel 29 er den generelle målsettingen med utdanningen og fem spesifikke mål regulert. Begge disse bestemmelsene er relevante for skolens arbeid for å skape et godt/trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakasering og diskriminering. For at retten til utdanning skal oppfylles, er det noen forutsetninger som må være oppfylt, blant annet at skolemiljøet ikke er slik at barn kommer til skade. FNs barnekonvensjon artikkel 29 nr. 1 stiller krav til et skolemiljø uten mobbing, Dette er understreket av barnekomiteen: «A school which allows bullying or other violent and exclusionary practices to occur is not one which meets the requirements of article 29 (1).»¹⁷

Ikke-diskrimineringsprinsippet

Barnekonvensjonen artikkel 2 handler om retten til ikke-diskriminering. Dette gir alle barn rett til å få oppfylt konvensjonens rettigheter uten urimelig eller usaklig forskjellsbehandling. Diskriminering kan beskrives som et forbud mot forskjellsbehandling som ikke har et legitimt formål. Forskjellsbehandlingen må ha sitt utspring i et konkret diskrimineringsgrunnlag, for eksempel kjønn eller etnisk tilhørighet. Diskrimineringen kan være både direkte og indirekte, åpen eller skjult.¹⁸ FNs barnekomité har lagt til grunn at staten skal ha en bred tilnærming til bekjemping av diskriminering. Staten har ikke bare et ansvar for å avstå fra diskriminering, men er også forpliktet til å gjennomføre tiltak som kan synliggjøre, avhjelpe og forebygge diskriminering. Diskrimineringsgrunnene går frem av artikkel 2.

Barnets beste

Prinsippet om barnets beste er regulert i barnekonvensjonen artikkel 3. Artikkel 3 nr. 1 angir ikke en konkret definert rettighet.¹⁹ Artikkel 3 har ikke et entydig innhold. Grunnen til dette er at prinsippet skal gjelde for alle barn, i alle aldre, i nær sagt alle sammenhenger verden over og under alle forhold som mennesker lever under.²⁰

¹⁷ FNs barnekomité 2001

¹⁸ Heyerdahl 2008

¹⁹ Haugli 2008

²⁰ Haugli 2008

¹⁵ Dokument 16 (2011–2012)

¹⁶ Unntaket er Grunnloven

Innholdet varierer etter hvilken kontekst barnet befinner seg innenfor, og varierer over tid og fra kultur til kultur. Hva som er best for barn, er i bunn og grunn et verdispørsmål av allmennmenneskelig karakter. Ved anvendelsen av prinsippet er ideen at man skal ta utgangspunkt i det enkelte barnets behov og forutsetninger. Barnets beste er relativt. Det vil variere om det i vurderingen av barnets beste skal rettes oppmerksomhet mot enkeltbarnet eller flere barn. Om det er ett barn eller flere barn, vil blant annet avhenge av hvem som er beslutningstaker, og hva beslutningen går ut på. For lovgiveren vil det være alle barn, mens det for domstolen vil være barn som avgjørelsen retter seg mot. For forvaltningen må det vurderes konkret hvem avgjørelsen retter seg mot, og eventuelle andre som berøres av avgjørelsen. Offentlige utvalg vil måtte vurdere hensynet til alle barn når det foreslås tiltak. Offentlige institusjoners og tjenesters særskilte plikt er understreket i artikkel 3 nr. 3.

Barns rett til å bli hørt

Barns rett til å bli hørt følger av artikkel 12. Barns rett til å komme til orde i saker som har betydning for dem, er sentralt for anerkjennelsen av barn som selvstendige individer.²¹ Retten til å uttale seg etter artikkel 12 er tradisjonelt regnet som ett av de fire generelle prinsippene i FNs barnekonvensjon.²² Dette betyr at retten til å bli hørt skal integreres i gjennomføringen av de øvrige rettighetene i barnekonvensjonen, som retten til utdanning etter artikkel 28 og 29, og at det er en frittstående rettighet.

Retten til å bli hørt kan kalles en rett til medbestemmelse. Artikkel 12 gir imidlertid ikke barnet en rett til selvbestemmelse.²³ Å bli hørt kan tolkes som en rett til at barnet får uttale seg, at det blir lyttet til, og at det barnet sier, blir tatt hensyn til.²⁴ Retten innebærer at barnet deltar eller medvirker i sin egen sak. FNs barnekomité har utarbeidet anbefalinger om anvendelsen av artikkel 12. Komitéen har også utarbeidet en generell kommentar om tolkningen av artikkel 12.²⁵

Artikkel 12 er delt i to: barn som aktive deltakere i samfunnet og retten til å bli hørt under saksbehandlingen i forvaltningen og domstolene. Dette har sammenheng med ordlyden i artikkel

12. Det følger av artikkel 12 nr. 1 at retten gjelder alle forhold som på en eller annen måte berører barnet. I nr. 2 er det presisert at i alle rettssaker og forvaltningsavgjørelser som barnet berøres av, skal det høres. Dette innebærer at i enkeltvedtak etter opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd skal barn som berøres av vedtaket, høres. Det kan være aktuelt å høre ikke bare det barnet som har bedt om et enkeltvedtak fordi hun eller han blir mobbet, men også den man mener har mobbet.

Artikkel 12 har nær sammenheng med artikkel 3 om barnets beste. Når det skal vurderes hva som er barnets beste, er barnets syn sentralt å ta i betraktning. Uttaleretten er sentral ikke bare for barnets menneskeverd, men kan også ha en betydelig interesse for å opplyse en sak.²⁶ Prinsippet er ifølge Sandberg viktig for barneperspektivet i dets egentlige forstand, som innebærer å se forholdene med barnets øyne. Høringsretten gjelder for alle barn, jf. ikke-diskrimineringsprinsippet i artikkel 2. Vilkåret for barnets rett til å bli hørt er at barnet er i stand til å danne seg egne synspunkter. Når barnet vil være i stand til dette, avhenger av saken. I kompliserte og sammensatte saker trenger ikke barnet å være i stand til å danne seg et synspunkt i alle deler av saken for å bli hørt. Barnet trenger bare å ha evnen til å mene noe som helst som har betydning for saken. Artikkel 12 setter ikke noen nedre aldersgrense; dette må vurderes konkret for det enkelte barnet og dets forutsetninger. Retten til å uttale seg gjelder i alle forhold som vedrører barnet. Dette skal ikke tolkes som et strengt krav. Det vil være tilstrekkelig at forholdet på en eller annen måte har virkning for barnet. For rettslige og administrative saksbehandling er dette særskilt understreket i artikkel 12 nr. 2. Barnets rett til å bli hørt er også særskilt regulert i forvaltningsloven § 17 andre punktum og gir forvaltningen en særskilt plikt til å påse at mindreårige parter har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, i den grad hun eller han er i stand til å ha egne synspunkter.

Videre er det sentralt at barnet har en rett til å bli hørt, men ikke en plikt. Dette følger av at artikkel 12 nr. 1 viser til «retten», og at nr. 2 bruker ordet «anledning». Artikkel 12 har ikke egne regler for hvordan barnet skal høres, men sier at det skal skje i samsvar med saksbehandlingsreglene i det enkelte land. Saksbehandlingsreglene må ikke være i strid med barnekonvensjonens intensjon og undergrave barnets rett til å uttale seg. Det følger av artikkel 12 at dersom barnet uttaler seg, skal barnet få gjøre dette «fritt».

²¹ Sandberg 2008b

²² FNs barnekomité 2005

²³ Sandberg 2008a

²⁴ Sandberg 2008b

²⁵ FNs barnekomité 2005

²⁶ Sandberg 2008b



Figur 2.2

Barnet skal ikke føle seg tvunget eller presset til å komme med et bestemt syn.

Barnets synspunkt skal tillegges behørig vekt i samsvar med hennes eller hans modenhet. Å bli hørt er ikke det samme som at barnet skal få bestemme. Hvilken egenvekt barnets synspunkter har, må vurderes skjønnsmessig og avhengig av styrken i eventuelle motargumenter. Dette er den relative vekten til barnets mening i den aktuelle saken.

For barn som aktive deltakere i samfunnet er elevenes medbestemmelse gjennom skolens brukerorgan sentralt. Det følger også av artikkel 12 at barn skal ha en mulighet til å være aktive deltakere i samfunnet gjennom at det legges til rette for at de kan bli hørt.

2.2.5 Diskrimineringslovgivning

I norsk rett foreligger det i dag fire sivilrettslige lover som omhandler vern mot diskriminering. Det er grunnlaget for diskrimineringen, diskrimineringsgrunnlaget, og hvilket samfunnsområde diskrimineringen finner sted på, som er avgjørende for hvilken lov som kommer til anvendelse i et konkret tilfelle. Disse lovene gjelder også for skolen. Dette er

- lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven)
- lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn (diskrimineringsloven om etnisitet)
- lov om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk (diskrimineringsloven om seksuell orientering)
- lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)

2.3 Læreplanverket som statlig virkemiddel

Læreplanene er viktige instrumenter for å styre innholdet i grunnsopplæringen i Norge. Læreplanverket for Kunnskapsløftet av 2006 er det første læreplanverket i Norge som er felles for hele

grunnsopplæringen. Læreplanverket har en parallellversjon – Læreplanverket for Kunnskapsløftet – samisk som brukes av kommunene som er en del av forvaltningsområdet for samisk språk. Nedenfor redegjør vi for innholdet i læreplaner som har betydning for utvalgets mandat. For mer om læreplanens utvikling se NOU 2014: 7.

2.3.1 Grunnskolen

I Norge har vi hatt følgende læreplanverk for grunnskolen etter annen verdenskrig: Normalplanen av 1939, Mønsterplanen av 1974, Mønsterplanen av 1987²⁷, læreplanen av 1997 samt Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Vi redegjør her for læreplanene fra mønsterplanen av 1987 til Læreplanverket for Kunnskapsløftet.

Mønsterplanen for grunnskolen av 1987 (M87)

I Mønsterplan for grunnskolen av 1987 (M87) var grunnleggende kunnskaper og ferdigheter ett av hovedkriteriene som skulle ligge til grunn for valg av lærestoff. Dialog og samarbeid ble i denne planen trukket frem som kunnskaper og ferdigheter som elevene skulle utvikle på skolen. M87 hadde to fag eller fagområder som her er relevante å trekke frem. Det ene var praktisk, sosialt og kulturelt arbeid, og det andre var klasse- og elevrådsarbeid. Praktisk, sosialt og kulturelt arbeid skulle foregå innenfor alle obligatoriske fag og skulle være en integrert del av skolens virksomhet. Deltakelse i praktisk, sosialt og kulturelt arbeid tok utgangspunkt i ideen om den samfunnsaktive skolen og skulle være med på å knytte læringsarbeidet i skolen sammen med liv og virksomhet i lokalmiljøet. Det skulle bidra til å skape sammenheng og balanse mellom den teoretiske og den praktiske opplæringen som elevene fikk. Det andre faget var klasse- og elevrådsarbeid. Hensikten med faget var at elevene skulle få delta aktivt i utformingen av sin egen arbeidssituasjon. Tanken var at kunnskap om demokratiske arbeidsmåter og beslutningsprosesser måtte utfylles med praktiske erfaringer og opplevelser, med sikte på at

²⁷ Mønsterplanen av 1987 var en endring av Mønsterplanen av 1985, som aldri trådte i kraft grunnet regjeringsskifte

elevene skal ha reell medvirkning og reelt medansvar. Aktivitetene i 1.–6. klasse skulle foregå innenfor alle fagene, mens det for 7.–9. klasse var et selvstendig fag.

Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen av 1997 (L97)

Fra og med skoleåret 1997/1998 ble det innført 10-årig grunnskole med nye læreplaner. Læreplanene for fag ble fra nå av fastsatt som forskrift. L97 omfattet tre hoveddeler: generell del, prinsipper og retningslinjer for opplæring i grunnskolen og læreplaner for fag.

Den generelle delen av læreplanverket ble innført med virkning fra september 1993.²⁸ Planen inneholder de overordnede målene for opplæringen. Generell del inneholder seks ulike menneskesyn, som skal harmoniseres i det sjuende, som er *det integrerte menneske*. Under overskriften *Det samarbeidende menneske* beskrives de generelle målene for utvikling av elevenes sosiale ferdigheter i skolen. Det understrekes at det er vesentlig å utnytte skolen som arbeidsfellesskap for utvikling av sosiale ferdigheter. Den må organiseres slik at elevenes virke får konsekvenser for andre, og slik at de kan lære av konsekvensene av sine egne avgjørelser. Den generelle delen har gjennomgående mange temaer og mål som omhandler elevenes sosiale kompetanse, og der opplæringen skal føre til at elevene får kjennskap til hvordan konflikter møtes og løses, øvelse i å fremme sine egne og andres interesser og evne til å stå oppreist i motbør.

L97 hadde to fag hvor målet var mål å utvikle elevenes sosiale kompetanse: klasse- og elevrådsarbeid og skolens og elevens valg. Faget klasse- og elevrådsarbeid hadde tre felles målområder: medbestemmelse, samhandling og egenutvikling. På hvert klassetrinn var det utformet mer konkretiserte momenter som elevene skulle arbeide med. Det andre faget – skolens og elevens valg – hadde som mål å gi den enkelte skole mulighet til å velge lokale satsingsområder og gi elevene mulighet til å foreta valg av aktiviteter ut fra egne interesser. Skolens valg skulle bidra til å videreutvikle skolen som lærings- og oppvekstmiljø og fremme god samhandling mellom alle parter i skolesamfunnet og utvikle skolens aktive rolle i lokalsamfunnet. Elevene skulle få øve seg i å treffe valg, ta ansvar for egen læring i ulike

aktiviteter og arbeide med oppgaver og prosjekter ut fra interesser og forutsetninger.

2.3.2 Videregående opplæring

Det kom nye læreplaner i 1976 i forbindelse med ny lov om videregående opplæring. Fagplanene ble bygget opp på tre nivåer: grunnkurs, videregående kurs I og videregående kurs II. Disse planene var, i likhet med M74, maksimumsplaner. Læreplanene hadde en generell del som var felles for alle studieretningene. Denne inneholdt overordnede prinsipper. Her gikk det frem at videregående opplæring, i tillegg til å forberede elevene for yrkeslivet, også skulle forberede dem til samfunnsnivå og fritid.²⁹ Heller ikke i læreplanen til Reform 94 var sosial kompetanse et fag.

2.3.3 Felles læreplanverk for hele grunnopplæringen – Læreplanverket for Kunnskapsløftet av 2006

Skoleåret 2006/2007 trådte det i kraft et nytt felles læreplanverk for grunnskoleopplæringen og videregående opplæring – Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Dette var første gang det ble fastsatt felles læreplaner for fag for hele den 13-årige grunnopplæringen. Læreplanverket for Kunnskapsløftet er fastsatt som forskrift med hjemmel i opplæringsloven §§ 2-3 og 3-4. Læreplanverket for Kunnskapsløftet består av generell del, prinsipper for opplæringen, fag- og timefordelingen og læreplaner for fag. Den generelle delen er den samme som i L97 og betyr at det fortsatt er de sju menneskesyn som gjelder. I prinsippene for opplæringen er sosial og kulturell kompetanse, elevmedvirkning, samarbeid med hjemmet og samarbeid med lokalsamfunnet omtalt. Alle disse har betydning for skolens arbeid med psykososialt skolemiljø og mobbing.

I LK06 er det fem grunnleggende ferdigheter: muntlige ferdigheter, å kunne lese, å kunne skrive, å kunne regne og digitale ferdigheter. Sosial kompetanse ble ikke inkludert som en grunnleggende ferdighet i Kunnskapsløftet. Men den generelle delen av læreplanen ble videreført. Sånn sett kan vi si at *det samarbeidende menneske* og de generelle målene for utvikling av elevenes sosiale ferdigheter i skolen også er ivaretatt i Kunnskapsløftet.

Kunnskapsløftet videreførte faget elevrådsarbeid og fastsatte en egen læreplan i elevrådsarbeid. På ungdomstrinnet var det fastsatt at elevene

²⁸ Generell del ble videreført i Læreplanverket for Kunnskapsløftet

²⁹ Tønnesen 2004



Figur 2.3

skulle ha 71 årstimer i løpet av 8.–10. årstrinn. Formålet med elevrådsarbeidet var beskrevet slik i læreplanen i elevrådsarbeid:

«Opplæringen i faget elevrådsarbeid omfatter alle elever. Gjennom arbeid i elevgrupper og ved deltakelse i påvirknings- og beslutningsprosesser, deriblant arbeid i elevråd, skal faget bidra til at elevene utvikler sin evne til å uttrykke selvstendige meninger og sin evne og vilje til å samarbeide. Slik kan faget fremme utviklingen av et inkluderende læringsmiljø som er fritt for mobbing og preget av trygghet og sosial tilhørighet.»

Ved innføringen av valgfag skoleåret 2011/2012 fastsatte Kunnskapsdepartementet at faget elevrådsarbeid skulle avvikles gradvis. Skoleåret 2013/2014 var det siste året faget elevrådsarbeid var en del av fag- og timefordelingen. Departementet fastsatte med virkning fra 1. august 2011 en ny § 1-4a i forskrift til opplæringsloven om at alle elever skulle ha tid og mulighet til elevrådsarbeid og elevmedvirkning i skoletiden, noe som delvis skulle ivareta dette faget. Kompetansemålene i læreplanen i elevrådsarbeid er i hovedsak innarbeidet i læreplanen i samfunnsfag.

I Læreplanverket for Kunnskapsløftet er det ikke satt av tid til å jobbe med utvikling av elevenes sosiale kompetanse. Dette må knyttes til kompetansemålene i de ulike læreplanene for fag. Det er heller ikke satt av tid til å arbeide med generell del av læreplanverket eller prinsipper for opplæringen der elevenes sosiale kompetanse er fremhevet.

2.4 Pedagogiske virkemidler

I dette avnittet redegjør vi for noen av de pedagogiske virkemidlene som har blitt brukt for å gi skoleeiere, skoler og lærere støtte og veiledning i arbeidet for å fremme et godt skolemiljø og forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Pedagogiske virkemidler er en fellesbetegnelse på ulike tiltak som staten kan ta i bruk som ikke er av formell karakter, slik for eksempel juridiske virkemidler er. Pedago-

giske virkemidler favner bredt og har som oftest som mål å øke kompetansen i kommunene, bidra til utvikling og nytenkning og gi bedre kvalitet i kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon.³⁰ Pedagogiske virkemidler kan blant annet være handlingsplaner, informasjonstiltak som tar sikte på å påvirke den kommunale virksomheten, som rundskriv, veiledningsmaterieell og kompetanseutviklingstiltak. Eksempler på andre pedagogiske virkemidler enn utviklingsprogrammer og skriftlige veiledere er statlig medvirkning, kompetanseutvikling og etterutdanning i kommunesektoren. Staten kan bidra både gjennom økonomiske virkemidler til for eksempel faglige nettverk og med faglige ressurser til utvikling og gjennomføring av konkrete opplæringstiltak, veilederkorps eller lignende.

Fremstillingen her er ikke uttømmende, men gir oversikt over en rekke ulike tiltak som har hatt til hensikt å støtte og informere skoler, skoleeiere og andre i arbeidet for å skape et godt psykososialt skolemiljø og hindre mobbing og andre typer krenkelser i skolen.

2.4.1 Første nasjonale kampanje i 1980-årene

Den første nasjonale kampanjen knyttet til mobbing ble gjennomført i skoleåret 1983/1984. Det daværende Kirke- og undervisningsdepartementet sendte da ut et informasjonshefte i tre eksemplarer til alle landets skoler som et ledd i en aksjon mot mobbing. Heftet, som het *Mobbing – bakgrunn og tiltak*, var utarbeidet av Dan Olweus og Erling Roland. I heftet ble det gjennomgått hva mobbing er, typiske kjennetegn ved mobbeofferet og tiltak rettet mot mobbing. Bakgrunnen for dette materialet var at to elever i Nord-Norge i 1982 hadde begått selvmord som følge av mobbing på skolen.

Departementet besluttet på samme tidspunkt at det var behov for forskning for å innhente mer systematisk kunnskap om mobbing og vitenskapelig evaluere eventuelle effekter av aksjonen. Forskningen ble gjennomført av Olweus i form av

³⁰ Kommunal- og regionaldepartementet 2013

et spørreskjema som ble sendt ut til alle norske skoler høsten 1983, og der elevene ble spurt om forekomsten av mobbing.³¹ Det ble også gjennomført en undersøkelse i Bergen for å kartlegge de mekanismene som er involvert i mobbeproblemer, og mulige virkninger av tiltaksprogrammet.³² Departementet publiserte i 1985 et rundskriv der det gjenga den analysen som ble foretatt av Dan Olweus basert på spørreundersøkelsen i samtlige grunnskoler. I denne undersøkelsen vises det til at de elevene som forteller at de blir mobbet, sier at selv om lærerne gjør en del for å stoppe dette, tar de bare i beskjeden grad kontakt med elevene som er innblandet.³³

2.4.2 Ny offensiv i 1990-årene

I 1990-årene ble det utviklet flere programmer som hadde til hensikt å virke mot mobbing eller skape gode psykososiale skolemiljøer. Disse programmene var i stor grad utviklet av ulike forskningsmiljøer i Norge og utlandet. Skoler og skoleeiere kunne kjøpe programmene. I forbindelse med behandlingen av opplæringsloven kapittel 9a var Stortinget også opptatt av antimobbeprogrammene og at skolene skulle pålegges å bruke disse.

Regjeringen Brundtland III satte i 1996 i gang en satsing mot mobbing og vold i skolen. Regjeringen understreket at å bekjempe mobbing og vold var et viktig satsingsområde i skolepolitikken.³⁴ Departementet sendte ut rundskriv F-004–199 til skolene med veiledningsmateriell om mobbing. I rundskrivet understreket departementet at arbeidet med å forhindre mobbing var en del av en større helhet som omfatter skolens mål og verdigrunnlag. Det ble understreket at elevene måtte mobiliseres. Elevene i skolen var en ressurs i arbeidet mot mobbing. Samtidig måtte skolens ansatte, foreldre og elever ansvarliggjøres og samarbeide for å hindre mobbing. Det ble understreket at alle ansatte ved skolen måtte engasjere seg, ikke bare i situasjoner der elever mobbet elever, men også dersom lærere mobbet elever eller elever mobbet lærere. *Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet* satt også i gang en rekke tiltak for å forebygge mobbing og vold i skolen, som følgende:

- Lærerveiledningsheftet *Mobbing i skolen*, som var skrevet av Erling Roland og Grete Søren-

sen Vaaland ved Senter for atferdsforskning, ble sendt ut til alle grunnskoler og videregående skoler i flere eksemplarer. Dette inneholdt blant annet en lærerveiledning med et spørreskjema om mobbing.

- Det ble etablert *beredskapsgrupper* mot mobbing i alle fylker og gjennomført opplæringskonferanser i regi av Statens utdanningskontor der personer fra hvert fylke ble gitt kompetanse i å kunne ta på seg kurs- og veiledningsoppgaver for at skolene skulle få et apparat å vende seg til i aktuelle saker.
- Det ble avholdt elevkonferanser mot mobbing der ungdom fra hele landet deltok.
- Det ble utviklet materiell til bruk for klasse- og elevråd.
- Det ble laget veiledningsmateriell til foreldre og lærere, blant annet et opptrykk av et spesialhefte om mobbing med foreldre som målgruppe. Heftet ble sendt ut til alle grunnskoler.
- Det ble tatt i bruk data (Skolenettet) som informasjonsbase og sted for utveksling av erfaringer.

Skolene ble samtidig oppmuntret til å utarbeide en egen handlingsplan mot mobbing. Rektor hadde ansvaret for dette arbeidet, som skulle foregå i nært samarbeid med elever og foreldre ved skolen.

2.4.3 Forsterket statlig innsats på 2000-tallet

Regjeringen Bondevik II intensiverte arbeidet mot mobbing i 2001. Sentrale tiltak var opplæringsloven kapittel 9a, som ga tydeligere lovgivning på området, statlig støtte til noen programeiere og *Manifest mot mobbing*.³⁵ Utdanningsdirektoratet utarbeidet også en strategi for arbeidet med læringsmiljøet i grunnopplæringen i perioden 2005–2008, og i 2009 ble den nasjonale satsingen *Bedre læringsmiljø* startet.

Manifest mot mobbing

På 2000-tallet har *Manifest mot mobbing* vært en statlig innsats som involverer flere parter, og der virkemidlene blant annet har vært informasjon,

³¹ Olweus 1992

³² Her deltok det 2500 elever fra 4. til 7. klasse

³³ Olweus 1992

³⁴ Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 1996

³⁵ I tillegg til dette er det også opprettet to priser; Benjaminprisen og Dronning Sonjas skolepris. Benjaminprisen ble delt ut første gang i 2003 til en skole som hadde utmerket seg i arbeidet mot rasisme og diskriminering. Dronning Sonjas skolepris ble første gang delt ut i 2005 og gis til en skole som utmerker seg ved å praktisere inkludering og likeverd.

dialog og felles utviklingstiltak. I de tre første manifestene var det staten og organisasjoner som var parter. Det har vært noen endringer i hvem som er parter. I det siste manifestet er det også lokale manifest, der skoleeiere signerer lokale manifest.

Manifest mot mobbing 2002–2004

Kommunenes Sentralforbund, Utdanningsforbundet, Foreldreutvalget for grunnskolen og Barneombudet iverksatte i samarbeid med regjeringen Bondevik *Manifest mot mobbing 2002–2004*.³⁶ Målet var å medvirke til at mobbing ikke skjedde i norske barnehager, skoler og fritidsmiljøer.³⁷ Tiltak iverksatt i manifestet var av to typer og hovedsakelig rettet mot skolen. For det første var det støtte til ulike mobbeprogrammer og andre tiltak. Alle landets skoler fikk i 2003 tilbud om Olweus-programmet mot mobbing og antisosial atferd.³⁸ Det ble også spredt informasjon om andre programmer, som Zero. For det andre var det mange tiltak rettet mot ulik informasjonsformidling og produsering av materiell, og da særlig om det nye kapitlet 9a i opplæringsloven. Det ble blant annet lansert en idébank, som samlet relevant informasjon om aktiviteter og kunnskap knyttet til manifestet. Det ble også lansert en tiltakspakke mot mobbing i videregående skole i 2004.^{39 40} I forbindelse med det første manifestet ble alle ordførere oppfordret til å undertegne lokale manifest mot mobbing.

Manifest mot mobbing 2005–2007

Et nytt manifest ble undertegnet for perioden 2005–2007. Dette bygde på erfaringene fra forrige manifestperiode og videreførte tiltakene. Manifestet la særlig vekt på tydelig ledelse, lokal handling, å inkludere foreldrene og at tiltakene mot mobbing skulle være koordinerte og langsiktige. Manifestpartene forpliktet seg til å arbeide for at alle barn og unge skulle ha et godt fysisk og psykososialt miljø i barnehagen, på skolen, i skolefri-

tidsordningen og andre organiserte fritidsaktiviteter. Psykisk helse i skolen var et tiltak i manifestet.

*Manifest mot mobbing 2009–2010*⁴¹

Manifest mot mobbing 2009–2010 bygde videre på erfaringene fra de to forrige manifestperiodene og hadde den samme målsettingen. Manifestet understreket viktigheten av at opplæringsloven kapittel 9a ble fulgt og at tiltakene i manifestet, i den grad det var mulig, var kunnskapsbaserte. Manifestet trakk også frem utfordringer knyttet til digitale medier. Partene understreket at den lokale innsatsen mot mobbing var viktig, og oppmuntret lokalsamfunn til å forplikte seg til videre innsats mot mobbing. Tiltaksdelen var omfattende.

Manifest mot mobbing 2011–2014

Det fjerde manifestet mot mobbing ble signert i januar 2011. Det overordnede målet var at alle barn og unge skulle ha et godt og inkluderende oppvekst- og læringsmiljø med nulltoleranse for mobbing. For å nå målet ville partene styrke innsatsen mot mobbing gjennom økt bevissthet, kunnskaps- og kompetanseheving, konkret handling og gjennom å sette nasjonalt søkelys på særskilte områder. Sentralt i arbeidet var samarbeid og lokal forankring samt å arbeide for at ledere tok ansvar for å forhindre og håndtere mobbing. Målet var å få kommuner til å signere lokale manifest mot mobbing. Partene mente at det viktigste arbeidet mot mobbing var det som skjedde lokalt. Partene i Manifest mot mobbing bisto det lokale arbeidet blant annet gjennom årlige kampanjer med vekt på områder som var sentrale i arbeidet mot mobbing. Kommuner som registrerte seg og signerte, ble en del av manifestsamarbeidet, som blant annet forpliktet dem til å arbeide aktivt for gode oppvekst- og læringsmiljøer med nulltoleranse for mobbing.⁴² Per 10. november 2014 hadde 387 kommuner signert lokale manifest.

2.4.4 Strategier og satsinger

Utdanningsdirektoratet utarbeidet en strategi for arbeidet med læringsmiljø i grunnopplæringen for perioden 2005–2008.⁴³ Hensikten med strategien var å bidra til et godt og trygt læringsmiljø gjennom

³⁶ Barne- og familiedepartementet sluttet seg til manifestet i 2003

³⁷ Effekten av det første Manifest mot Mobbing er temaet i Roland 2011

³⁸ Innføringen av programmet startet i 2001. Departementet økte den statlige støtten i 2002 slik at alle skoler skulle kunne få tilbud fra 2003

³⁹ Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 2003a

⁴⁰ For mer om tiltak i første manifestperiode, se Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 2003b

⁴¹ Det var ikke noe manifest i 2008

⁴² Kirke- utdanning og forskningsdepartementet 2003b

⁴³ Utdanningsdirektoratet 2005b

lokal kunnskapsutvikling, lokale kompetanseplaner og lokal handling. Strategien identifiserte seks tiltaksområder og tydeliggjorde det ansvaret departementet, Utdanningsdirektoratet, fylkesmenene, skoleeierne og universitets- og høyskolesektoren hadde for å følge opp strategien. Det ble utarbeidet en tiltaksoversikt i forbindelse med strategien for å utvikle læringsmiljøet.

2.4.5 Satsingen Bedre læringsmiljø

For å støtte utviklingen av et godt læringsmiljø ved skolene iverksatte departementet i 2009 den nasjonale satsingen *Bedre læringsmiljø*. Utdanningsdirektoratet har hatt ansvaret for gjennomføringen av satsingen. Det overordnede målet for *Bedre læringsmiljø* er at alle elever skal oppleve et inkluderende læringsmiljø som fremmer helse, trivsel og læring.

Satsingen inneholdt fem hovedelementer: kunnskapsutvikling, nettressurser, tiltak for økt etterlevelse av regelverket, lokale utviklingsprosjekter og innsats mot krenkelsers, diskriminering og mobbing. Det legges opp til at skolene skal arbeide kunnskapsbasert og utvikle en felles forståelse av læringsmiljøbegrepet, samt bidra til en profesjonalisering av læreren og skolen. *Bedre læringsmiljø* understreker også at hjem og skole har felles nytte av hverandre, og at skolen må betrakte foreldrene som jevnbyrdige samarbeidspartnere. Det er utviklet ressursmaterieill til bruk for skoleeiere og skoler. Det består blant annet av fagtekster, filmer, vurderingsskjemaer og refleksjonsoppgaver.

Evalueringen av *Bedre læringsmiljø 2009–2014*

Uni Rokkansenteret har til nå utarbeidet fem delrapporter som er en evaluering av *Bedre læringsmiljø 2009–2014*. Vi trekker her frem noen overordnede konklusjoner fra rapportene.

Den *første* rapporten behandler spørsmålet om skoleeierne og skolene kjenner til satsingen, om de benytter seg av det nettbaserte veiledningsmateriellet, og om de finner dette materialet nyttig og relevant.⁴⁴ Undersøkelsen viser at flertallet av skoleeiere (90 pst.) og skoleledere (84 pst.) kjente til satsingen *Bedre læringsmiljø* i 2010. Rapporten peker også på at den statlige satsingen ikke har utløst prosjekter i seg selv, men at de lokalt initierte prosjektene har innpasset seg i den nasjonale satsingen. Satsingen og veiledningsmateriellet har blitt positivt mottatt, og rapporten konkluderer

med at det kan virke som om *Bedre læringsmiljø* har virket som en pådriver for skoleeiere og skoler som allerede har tatt lokale initiativ med læringsmiljøet som tema.

Den *andre* rapporten konsentrerer seg om den delen av *Bedre læringsmiljø* som består av initiering og utlysning av midler til lokale prosjekter for arbeid med læringsmiljøet.⁴⁵ Rapporten viser at prosjektene har etterstrebet å fange inn satsingens intensjoner både i målformuleringene og i valg av virkemidler. I analysen kommer det frem at kompetanseheving og kulturbygging blant personalet er det vanligste virkemiddelet. Et annet virkemiddel som blir mye brukt, er utforming av felles planer for læringsmiljøet og felles rutiner for atferd og sanksjoner for brudd på ordensreglementet. Rapporten peker på at det kan være en risiko for at prosjektene kan ha en utfordring med å bli integrert i den ordinære skolehverdagen når prosjektperioden er over.

Den *tredje* rapporten kom i mars 2013.⁴⁶ Første del av rapporten konkluderer med at skoleeierne har stor oppmerksomhet om og jobber systematisk med å etablere og forbedre sine rutiner og systemer for tilsyn, støtte og oppfølging av skolene. Det pekes på at politikerengasjementet hevdes å være større enn tidligere, og at den obligatoriske tilstandsrapporten etter opplæringsloven § 13-10 har medvirket til dette. Andre del av rapporten omhandler læringsmiljøarbeidet på skolenivå. Alle skolelederne opplever at ansvaret for læringsmiljøet er blitt vesentlig mer vektlagt i de senere årene, og at kravene til rektorrollen er skjerpet. Støtte fra skoleeieren er viktig i hele fasen, og informantene mener det er et dårlig utgangspunkt dersom prosjektet er utviklet ensidig enten hos skoleeieren eller bare internt på skolen. Størst negativt utslag gir det dersom oppfølgingen av læringsmiljøarbeidet er overlatt til en utenforliggende enhet. Lærerne som er intervjuet, understreker at det mest avgjørende er å få konkrete tilbakemeldinger, at ledelsen er tydelig og gjør læringsmiljøarbeidet til en del av virksomheten, og at de i tillegg får opplæring i konkrete verktøy for hvordan de skal jobbe med klasse- og læringsmiljøet.

Den *fjerde* rapporten kom i september 2013 og bygger i hovedsak på en kvantitativ analyse av resultater fra Elevundersøkelsen på sentrale indekser som handler om elevenes læringsmiljø.⁴⁷ Prosjektskolene sammenlignes med øvrige skoler for å undersøke om læringsmiljøpro-

⁴⁴ Helgøy og Homme 2010

⁴⁵ Helgøy og Homme 2011

⁴⁶ Helgøy og Homme 2013

⁴⁷ Christensen mfl. 2013

sjektet har betydning for elevenes oppfatning av læringsmiljøet. Det er med andre ord elevenes subjektive opplevelse av læringsmiljøet som er målt, og ikke objektive faktorer som for eksempel antall rapporterte mobbesaker. Konklusjonen i rapporten er at de ikke finner målbare forskjeller mellom prosjektskolene og andre skoler i elevenes oppfatning av læringsmiljøet. Det har skjedd en svak forbedring i elevenes oppfatning for samtlige skoler i perioden, men økningen har ikke vært større for prosjektskolene.

Den femte evalueringsrapporten om *Bedre læringsmiljø* kom i januar 2015.⁴⁸ Hovedkonklusjonen i rapporten er at læringsmiljøarbeidet synes å prege utviklingsarbeidet til de skolene som er evaluert i langt større grad i 2013/2014 enn i 2011/2012.⁴⁹ Undersøkelsen av skoleeiere og skoler viser at det siden oppstarten av *Bedre læringsmiljø* har blitt økt oppmerksomhet og mer omfattende innsats i arbeidet med læringsmiljøet lokalt. Dette gjelder både prosjektkommuner og de kommunene som ikke er en del av prosjektet. Rapporten konkluderer med at skoleeiere og skoler landet rundt kjenner til *Bedre læringsmiljø* og bruker i økende grad de nettbaserte ressursene som er utviklet for satsingen. Disse nettressursene vurderes som nyttige og relevante. Både innsatsen og systematikken i skoleeierens og skolens arbeid for et bedre læringsmiljø har økt. Skoleeiere har også etter hvert fått på plass velutviklede forsvarlige systemer for oppfølging og kontroll av skolene. Rapporten peker på at skoleeierne og skolene synes å nærme seg hverandre i måten det jobbes med læringsmiljøet på og at arbeidet er preget av en mer helhetlig tilnærming. Klasseledelse er det temaet nesten alle skolene har arbeidet med, både de som er i og utenfor prosjektet. I stadig større grad virker det også som om klasseledelse integreres og kobles til andre tiltak som relasjonen lærer-elev, tilpasset opplæring, Vurdering for Læring og foreldresamarbeid. Rapporten understreker at: «Når ulike prosjekter, forskrifter, nasjonale og lokale satsinger ses i sammenheng og kan trekke i samme retning, motiverer det både skoleledelsen og lærerne».⁵⁰

⁴⁸ Helgøy og Homme 2015

⁴⁹ Hovedtyngden av datamaterialet er basert på caseundersøkelser av fem skoleeiere som har fått innvilget prosjekter og fem skoleeiere som ikke er innvilget prosjekter i satsingen. I tillegg bruker rapporten funn fra Utdanningsdirektoratets undersøkelse *Spørsmål til Skole-Norge* for årene 2010, 2011, 2012 og 2014.

⁵⁰ Helgøy og Homme 2015

2.4.6 Læringsmiljøprosjektet

Kunnskapsdepartementet ga høsten 2013 Utdanningsdirektoratet i oppdrag å starte et prosjekt rettet mot skoler med vedvarende høye mobbetall. Utdanningsdirektoratet har i samarbeid med fylkesmennene og NTNU avdekket 250 skoler med vedvarende høy forekomst av mobbing eller som av andre grunner trenger å jobbe målrettet mot mobbing. Fylkesmennene så også på resultater fra tilsyn, klagesaker og sin generelle områdeovervåkning knyttet til mobbing. Utdanningsdirektoratet ga Læringsmiljøsenderet i oppdrag å gi målrettet støtte og veiledning til disse. Læringsmiljøsenderet etablerte og ledet fire regionale veiledningsgrupper for å veilede kommunene og deres skoler. Høsten 2013 startet arbeidet ved 54 skoler fordelt på ti kommuner. Veiledningen skal bidra til varig endring og videreutvikling av skolen som organisasjon, slik at ledere og ansatte bedre kan utvikle læringsmiljøet for elevene. Både skoleeiere, skoleledelser og personalet ved den enkelte skole ble involvert i arbeidet gjennom et forpliktende samarbeid. Pulje 2 startet våren 2015. Den første evalueringen av prosjektet viste svært positive resultater.⁵¹

2.4.7 Støttmateriell

Siden år 2000 har det blitt utarbeidet mye støttmateriell til skoleeiere, skoler og lærere. Læringsmiljøsenderet ga i perioden frem til 2004 ut ulike typer støttmateriell om læringsmiljøet og hva som skulle til for å styrke dette. Departementet utarbeidet i 2005 en veileder til opplæringsloven kapittel 9a. I denne veilederen gjennomgår departementet kort hvordan de ulike bestemmelsene bør forstås.⁵²

Fra etableringen av Utdanningsdirektoratet i 2004 er det direktoratet som har utarbeidet mesteparten av støttematerialet. Materiellet har i varierende grad vært utarbeidet som støtte for å øke regelverkskompetansen og forståelsen eller for å styrke den pedagogiske praksisen. Eksempler på støttmateriell utarbeidet av direktoratet er følgende:

- Nettressurs om hva som skal til for å utvikle et godt læringsmiljø basert på forskning i forbindelse med satsingen *Bedre læringsmiljø*.
- Rundskriv Udir-7-2005 om ordensreglementet der direktoratet redegjorde for kravene i opplæringsloven.

⁵¹ Auestad og Roland 2015

⁵² Utdannings- og forskningsdepartementet 2005

- Rundskriv Udir-2-2010 om elevens rett til et godt psykososialt miljø. Rundskrivet ble gitt ut i forbindelse med Felles nasjonalt tilsyn og som en del av *Bedre læringsmiljø*-satsingen.
- Kartleggingsverktøy til rektor, brukerorgan og elevråd der lovpålagte krav til skolemiljøet og relevante anbefalinger var opplistet. Basert på et system med rødt, gult og grønt lys kunne de ulike aktørene vurdere skolemiljøet.
- Informasjonsbrosjyrer til elever og foreldre om elevenes rett til et godt psykososialt skolemiljø, samt maler for henstilling, enkeltvedtak og klage knyttet til det psykososiale miljøet.
- Veiledningsmateriell til skolemiljøutvalgene i 2011. Materialet kom som en respons på etter-spørsel fra sektoren og på at Felles nasjonalt tilsyn hadde vist til at det var mange skoler som fikk påpekt avvik knyttet til brukermedvirkning. Det ble gitt ut veileder om skolemiljøutvalget til foreldre, elever og skolene for å hjelpe skolemiljøutvalget til å gjøre en best mulig jobb.

2.4.8 Elevundersøkelsen

Fra 2001 ble Elevinspektørene utviklet som et nasjonalt og lokalt verktøy som et ledd i et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Undersøkelsen ble obligatorisk fra 2004. I 2007 skiftet den navn til Elevundersøkelsen. Undersøkelsen inneholdt blant annet spørsmål om elevenes trivsel, mobbing, diskriminering og annet som hadde betydning for elevenes psykososiale miljø.

2.4.9 Statlige strategier for etter- og videreutdanning og veiledning

I perioden 2009–2012 har staten gjennom strategien *Kompetanse for kvalitet* brukt store ressurser på videreutdanning i prioriterte fag og områder. I tillegg har det blitt bevilget midler til etterutdanning innenfor prioriterte områder.⁵³ Partene ble enige om prioriteringer av fag og områder for etter- og videreutdanningen i en ny periode 2012–2015.⁵⁴ Den statlige støtten til etterutdanning skal målrettes mot fag og områder som det særlig er behov for å styrke på landsbasis, og skal være i tråd med de føringer om kompetanseutviklings tiltak som gis i ulike meldinger, satsinger og strategier. Etterutdanningen skal være rettet mot lærere som profesjonsutøvere og skolen som

lærende organisasjon. Viktige prioriteringer er blant annet klasseledelse. Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter* skisserer flere tiltak som er nødvendige for å øke kvaliteten på opplæringen til elevene. Den peker spesielt på å utvikle god læring og et godt læringsmiljø gjennom bedre klasseledelse.

Etter- og videreutdanning er også et sentralt element i regjeringens nye strategi *Lærerløftet*.⁵⁵ I den nye strategien foreslår regjeringen å skjerpe kompetansekravene for undervisning. Regjeringen ønsker å gjøre dagens kompetansekrav for undervisning gjeldende for alle lærere som var ferdigutdannet før 1. januar 2014, og som underviser i fagene matematikk, engelsk, norsk, samisk og norsk tegnspråk. Skjerpningen av kompetansekravene for undervisning vil øke behovet for videreutdanning og det må derfor bygges ut tilstrekkelig kapasitet i videreutdanningstilbudet.

I 2009 inngikk KS og departementet en intensjonsavtale om å arbeide for en god veiledningsordning for nyutdannede nyansatte lærere. På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet og KS har Rambøll gjennomført en kartlegging av veiledningsordningen for nytilsatte nyutdannede lærere og barnehagelærere i 2014.⁵⁶ Kartleggingen viser at *klasseledelse* er det innholdselementet som nevnes oftest hos både skoleledere og lærere når de blir spurt om hva veiledningen består av. Deretter følger innholdselementene *nytilsattes individuelle behov*, *elevvurdering* og *organisering av undervisningen*. Klasseledelse er gjennomgående det temaet som rangeres høyest av skoleleder og lærer i alle landsdelene. Rapporten viser at både lærerne, skolelederne og skoleeierne har et godt inntrykk av veilederordningen.

2.5 Økonomiske virkemidler

Hovedprinsippet for økonomisk styring av kommunene er rammestyring. Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet har i tillegg til dette også tatt i bruk økonomiske støtteordninger. Eksempler på dette er lokale utviklingsmidler til skoleeiere i satsningen *Bedre læringsmiljø*, støtte til opprettelse av mobbeombud i fire fylkeskommuner i 2014, støtte til programeiere, støtte til etter- og videreutdanning blant annet i klasseledelse for å nevne noe. Utvalget går ikke nærmere inn på disse her.

⁵³ Kunnskapsdepartementet 2009

⁵⁴ Kunnskapsdepartementet 2012

⁵⁵ Kunnskapsdepartementet 2014a

⁵⁶ Rambøll 2014

Del III
Kunnskapsgrunnlag

Om kunnskapsgrunnlaget

Utvalget er i sitt mandat bedt om å utarbeide et oppdatert kunnskapsgrunnlag som vurderinger og forslag i utredningen skal baseres på. I mandatet er det understreket at utredningen skal systematisere kunnskapen om hvilke faktorer som skaper et godt psykososialt læringsmiljø uten mobbing og andre former for krenkende atferd. Som en del av grunnlaget for vurderingene og utvalgets forslag skal utvalget ifølge mandatet

- avklare utviklingstrekk som vil forme fremtiden
- systematisere kunnskapen, både nasjonalt og internasjonalt, om hva som skaper gode psykososiale skolemiljøer
- utrede hva som kjennetegner de skolene som klarer å utvikle og opprettholde et godt psykososialt skolemiljø
- utrede hvorfor mobbing oppstår

I mandatet er det også presisert at utvalget skal utrede andre spørsmål som vil være nødvendige for at utvalget skal ha et utgangspunkt for å vurdere å foreslå tiltak for å skape et godt psykososialt skolemiljø uten krenkelser som mobbing, trakassering og diskriminering.

Kunnskapsgrunnlaget er basert på forskning slik det fremkommer i statistikk, offentlige dokumenter, forskningsrapporter, vitenskapelige artikler, bøker og utredninger. Erfaringsbasert kunnskap uttrykt fra utvalgsmedlemmer og brukererfaringer fra organisasjoner, rådgivende organer og enkeltpersoner har også vært en kunnskapskilde.

Sammendrag av del 3 – Kunnskapsgrunnlag

De fleste barn og unge i Norge opplever at de har en god oppvekst, og at de har et godt forhold til foreldre og jevnaldrende. De fleste trives godt på skolen og ser positivt på sine egne fremtidsutsikter. Imidlertid er det en del barn og unge som har en vanskeligere oppvekst blant annet på grunn av forhold i familien, som foreldre med manglende omsorgsevne, dårlig økonomi, psykisk sykdom og rusmisbruk. Det er også en relativt høy andel av barn og unge (15–20 pst.) som har psykiske plager som hemmer dem i livsutfoldelsen, og ca. åtte pst. har en psykisk lidelse. Krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering er også en del av skolehverdagen for noen elever. Til sammen 3,9 pst. av elevene opplever mobbing to til tre ganger per måned, og om lag 15 pst. krenkes like ofte. Om lag 1,5 pst. av elevene mobbes over lang tid. Noen barn opplever ansatte som mobber eller krenker, og dette er særlig alvorlig.

Norge har vært et foregangsland når det gjelder mobbing og mobbeforskning siden feltet ble etablert i 1970-årene av blant annet Dan Olweus. Norge var også tidlig ute med å utvikle antimob-

beprogrammer og programmer rettet mot atferdsproblemer. Forskningsfeltet er fremdeles i utvikling, og det produseres mye forskning både nasjonalt og internasjonalt som gir ny kunnskap om og forståelse av fenomenet. Innenfor forskningen er det ulike synspunkter på hva som er hovedårsaken til at krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering oppstår. I noen tilfeller forklares mobbingen mest ut fra individuelle karakteristika, mens andre ser fenomenet mer som et uttrykk for sosiale mekanismer og eksklusjonsangst. Uansett forklaringsmodeller er det er bred enighet om at denne formen for atferd har alvorlige konsekvenser for barn og unges psykiske helse, trivsel og læringsutbytte. Elever som utsettes for mobbing, er særlig utsatt for å utvikle dårlig psykisk helse og lav selvtillit. Elever som utsetter andre for denne formen for handlinger, har forhøyet risiko for senere i livet å være involvert i kriminelle handlinger og rusmisbruk. De elevene som både mobber andre og blir mobbet, er særlig utsatt for negative konsekvenser.

Forskningen har identifisert ulike risiko- og beskyttelsesfaktorer for hvem som blir utsatt for mobbing. I tillegg gjør normer og avvik fra normer at noen elever er mer utsatt for å bli krenket, mobbet, trakassert eller diskriminert, for eksempel knyttet til lovfestede diskrimineringsgrunnlag som kjønn, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, religion, etnisitet og nedsatt funksjonsevne.

Sosiale medier er en viktig del av barn og unges hverdag. De kan bidra til fellesskap og glede, men også være en arena for krenkelser, mobbing, diskriminering og trakassering. Digital mobbing karakteriseres av at det er vanskelig å slippe unna, at den som mobber kan være anonym, og potensialet for et stort publikum er til stede. Mange av de som mobbes digitalt, er også utsatt for å bli mobbet på tradisjonell måte. Digital mobbing har i likhet med tradisjonell mobbing mange negative konsekvenser for både de som blir mobbet, og de som utsetter andre for dette.

Skoler varierer i forekomsten av krenkelser og mobbing. Studier som har sammenlignet skoler med høye og skoler med lave mobbetall, har pekt på forskjeller i skolekultur mellom disse. Skoler med høye mobbetall preges av svakere ledelse, mindre samarbeid og dårligere arbeidsmiljø for de ansatte. Skolene har dermed dårligere forutsetninger for å jobbe systematisk og implementere tiltak. For å redusere mobbing blir det nødvendig å sikre at skolene har evne til utvikling. I tillegg til særskilt oppmerksomhet på krenkelser og mobbing er det nødvendig at skolen som organisasjon

har en profesjonskultur og evne til implementering. Et trygt skolemiljø preges av at elevene trives på skolen, og at de ikke opplever krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Tilsvarende at elevene opplever mestring, utvikler både faglige og sosiale ferdigheter og har et godt forhold til både lærere og medelever. Det er ulike faktorer som påvirker det psykososiale skolemiljøet. En forutsetning for å lykkes med å forbedre det psykososiale skolemiljøet er at skolen har kunnskap om og ferdigheter i å håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Skolen må også ha evnen til å jobbe langsiktig og systematisk med å implementere nye tiltak. Ulike faktorer som er av betydning for å oppnå dette, er god skolekultur, god skole- og klasseledelse, i tillegg til at det gis rom for at både foreldre og elever får medvirke og være en ressurs i skolens arbeid.

Det finnes flere skolebaserte programmer i Norge som kan anvendes i arbeidet mot mobbing og for å bedre skolemiljøet. Det foreligger evidens for at mange skolebaserte tiltak har en effekt når de implementeres og gjennomføres godt, mens for andre tiltak er dette usikkert eller ikke undersøkt. Internasjonale oppsummeringer viser at effektive programmer karakteriseres av et langsiktig perspektiv, at hele skolen inkluderes i læring av ferdigheter, og at skolens verdier vektlegges. I tillegg er det søkelys på utdanning av lærere og godt samarbeid med foreldre, lokalsamfunnet og andre tjenester.

Kapittel 3

Utviklingstrekk ved barn og unge og deres oppvekstmiljø

3.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om å se på utviklingstrekk som vil prege fremtiden, for eksempel digitale kommunikasjonsformer og sosiale medier. I den forbindelse er det viktig å se samspillet mellom individ og samfunn når barn og unges oppvekstmiljø skal forstås. Samfunnstrekene har betydning for den skolehverdagen som dagens unge møter. Vi skal her presentere noen utviklingstrekk ved barn og unge og det norske samfunn i 2015 som er relevante for deres psykososiale skolemiljø, og for skolenes arbeid med å forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

De fleste barn som vokser opp i Norge i dag, har en god oppvekst, men noen er mer sårbare enn andre. Sårbarhet kan skyldes ulike biologiske, psykologiske og sosiologiske forhold.¹ Skoleansatte har en unik mulighet til å se barn og unge over tid, og å kunne se de som sliter. Et trygt skolemiljø kan forebygge risikosituasjoner og kompensere for den sårbarheten som allerede er hos noen av elevene.² Sårbarhet omtales nærmere i avsnitt 3.2. Når skolene skal skape og opprettholde et trygt psykososialt skolemiljø der elevene ikke krenkes, er det viktig å ha et helhetlig perspektiv på hvorfor krenkelser skjer, og hva som må gjøres for å håndtere dette. Det kan være forklaringer i samfunnet, skolen, klassen og ved én eller flere elever eller samspillet mellom de ulike faktorene.

3.2 Noen kjennetegn ved barn og unges oppvekstmiljø i 2015

Det norske samfunnet har endret seg på mange måter siden den første nasjonale kampanjen mot mobbing i 1983. Vi ser et samfunn som har utviklet seg ikke bare når det gjelder kunnskap og

teknologi, men også i retning av et mer mangfoldig samfunn. Globalisering påvirker samfunnet på mange områder. Vi lever i et samfunn preget av et større kulturelt, religiøst og etnisk mangfold.

Tall fra Folkehelseinstituttet viser at Norge sammen med de andre nordiske landene har høyest livskvalitet og lykke i verden. Dette gjelder både voksne og unge. Totalt sett er befolkningens helse god, men bak gjennomsnittstallene skjuler det seg store forskjeller i sykelighet og dødelighet. Jo bedre utdanning og økonomi, jo bedre helse.³

Vi har her avgrenset beskrivelsen til noen trekk ved barn og unges oppvekstmiljø som kan ha betydning for deres psykososiale skolemiljø og for skolen som sosiale arena. Skolen formes av samfunnets verdier, normer og holdninger. Her kan blant annet massemedia spille en sentral rolle, og bidra til å forme barn og unges verdisyn, holdninger, grenser og atferd.

3.2.1 Kunnskapssamfunnet

Norges befolkning har aldri hatt høyere utdanningsnivå enn nå. I 1980 hadde 44 pst. av befolkningen i alderen 16 til 66 år grunnskoleutdanning som høyeste utdanningsnivå, mens det samme gjaldt 26 pst. av befolkningen i 2012. Andelen med høyere utdanning økte fra tolv til 31 pst. i samme periode, slik at det i 2012 var flere som hadde høyere utdanning, enn som bare hadde utdanning på grunnskolenivå.⁴ Prognoser viser at om få år vil 50 pst. av den yrkesaktive befolkningen i aldersgruppen 25–34 år ha høyere utdanning.⁵

Andelen ungdommer som starter på videregående opplæring, er høy, og frafallet er stabilt. Andelen som fullfører videregående opplæring i løpet av fem år, ligger på om lag 69 pst.⁶ Det at samfunnet har blitt et kunnskapssamfunn samti-

¹ Midthassel mfl. 2011

² Midthassel mfl. 2011

³ Folkehelseinstituttet 2014

⁴ Utdanningsspeilet 2014

⁵ Meld. St. 18 (2012–2013)

⁶ SSB 2013a



Figur 3.1

dig som noen ungdommer ikke fullfører videregående opplæring, kan ha store samfunnsmessige og personlige konsekvenser. Færre arbeidsgivere etterspør personer med opplæring kun fra grunnskolen.⁷

3.2.2 Økt mangfold

Å snakke om kulturelt mangfold som et «nytt» trekk ved det norske samfunnet kan være misvisende, siden landet til alle tider har vært et kulturelt sammensatt samfunn. Særlig gjelder dette den nordligste landsdelen, som er kjerneområdet for den samiske urbefolkningen og nasjonale minoriteter, og som preges av langvarige migrasjonsprosesser og kontakter med omverdenen. Men også den etnisk norske befolkningen har til alle tider vært preget av kulturelle forskjeller på tvers av region, levemåter og klasse. Når det likevel kan være rimelig å snakke om kulturelt mangfold som et nytt trekk ved det norske samfunnet, skyldes det ikke bare en faktisk økning i kulturforskjellene i de siste tiårene, men også en større politisk anerkjennelse av slike forskjeller. En viktig kilde til kulturelt mangfold i Norge er kulturelle minoriteter som er kommet til landet gjennom nyere innvandring. Innvandringen har bidratt til å gjøre Norge til et mer kulturelt sammensatt land, men i ulik grad ulike steder i landet. En relativt stor andel av innvandrerbefolkningen er bosatt i byområder på Østlandet, men det bor i dag innvandrere i alle norske kommuner.⁸

Innvandring

Befolkningen økte med 1,3 pst. i 2013. Innvandring sto for 72 pst. av denne veksten.⁹ Den største gruppen av innbyggerne, 77 pst., er født i Norge med bare norske foreldre og besteforeldre. Denne gruppen utgjorde til sammenligning 85 pst. av innbyggerne i 2004. Andelen har sunket, men antall personer i gruppen har ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) holdt seg relativt stabilt.¹⁰ Det

at andelen går ned, er et uttrykk for økt globalisering som skjer gjennom økt innvandring. Åtte av ti i Norge har ingen innslag av utenlandsk bakgrunn i tre generasjoner.¹¹ Samtidig lever det i Norge mennesker med bakgrunn fra over 220 land og selvstyrte områder.¹² Med innvandrere mener vi personer som ikke er født i Norge, og som har foreldrene eller besteforeldre som ikke er født i Norge. Norskfødte med innvandrerforeldre er selv født i Norge, men har foreldre eller besteforeldre som er innvandrere. Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre utgjør en stadig større del av den yngste befolkningen i Norge, og utgjorde 13,5 pst. av alle i alderen 0 til 19 år i 2013. Til sammen elleve pst. av befolkningen har et varierende innslag fra utlandet i sin bakgrunn, fra å ha en besteforelder fra et annet nordisk land til å være norskfødt med to innvandrerforeldre. Antallet innvandrere har ifølge SSB blitt fordoblet i perioden 2003–2013, og skyldes først og fremst en markant arbeids- og familieinnvandring fra nye EU-land i Øst-Europa, hvor polakker og svensker utgjør de største gruppene.¹³

Blant barna som ble født i Norge i 2013, hadde 18 pst. ikke-norske foreldre. Antall norskfødte med innvandrerforeldre økte med 9 000 personer i løpet av 2013, fra 117 100 til 126 100. I denne gruppen var det flest som hadde foreldre fra Pakistan, i alt 15 600. Det var 9 800 norskfødte med somaliske foreldre, og 8 200 som hadde foreldre fra Irak.¹⁴

Innvandrere kommer til Norge av ulike grunner. Dette er ikke en ensartet gruppe. De kan være flyktninger, arbeidsinnvandrere, personer som har kommet hit for å ta utdanning eller gjennom familierelasjoner til noen i Norge. SSB kartla i 2012 den utdanningen som innvandrere brakte med seg til Norge. De fant da at hver tiende innvandrer har lang høyere utdanning, det vil si fire år eller mer. Andelen i resten av befolkningen er åtte pst. Samtidig er forskjellene i denne gruppen store. SSB fant at det bor minst 8600 innvandrere

⁷ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2013

⁸ Meld. St. 6 (2012–2013)

⁹ SSB 2013b

¹⁰ SSB 2013b

¹¹ SSB 2013b

¹² SSB 2013b

¹³ SSB 2013b

¹⁴ SSB 2014d

over 16 år i Norge som ikke har noen fullført utdanning. Om lag 5600 av disse er kvinner.¹⁵ «Generasjonsgapet» mellom første- og andregenerasjonen innad i familien kan oppleves som en ekstra utfordring for barn og ungdom. Oppveksten til første- eller andregenerasjonsinnvandrerbarn skiller seg fra oppveksten til etnisk norske barn på grunn av kulturelle forskjeller og fordi rollene noen ganger kan bli snudd om, gjerne ved at barn tar på seg oppgaver som egentlig er for voksne, for eksempel å være tolk for foreldrene.¹⁶

Religion

Det har alltid eksistert et visst livssynsmangfold i Norge. Frem til 1960-årene omfattet dette først og fremst de som hadde medlemskap i Den norske kirke, og de som var medlemmer av andre trosretninger innenfor kristendommen. Humanetikere og tilhengere av andre ikke-religiøse livssyn har i de siste tiårene vært en økende del av dette mangfoldet.¹⁷ I 2003 var 86 pst. av befolkningen medlemmer i Den norske kirke. I 2013 hadde denne andelen sunket til om lag 75 pst.¹⁸ Nedgangen kan blant annet ses som en konsekvens av den økte innvandringen, der flere er medlemmer i trossamfunn utenfor Den norske kirke. Nærmere ti pst. av Norges befolkning var medlemmer i et tros- eller livssynssamfunn utenfor Den norske kirke 1. januar 2011. I Oslo er 20 pst. av befolkningen medlemmer i et tros- eller livssynssamfunn utenfor Den norske kirke, og de fleste av dem tilhører islam. Nest største gruppe er med i kristne trossamfunn.¹⁹ Livssynssamfunnene utgjorde 17 pst. av tros- og livssynssamfunn i 2011. Human-Etisk Forbund er det største av disse og har 99 pst. av alle medlemmene i livssynssamfunn, med sine 83 100 medlemmer.²⁰

3.2.3 Nesten alle barn går i barnehage før skolestart

I de siste 20 årene har det vært satset på barnehager blant annet i form av økt utbygging og større politisk vekt på kvaliteten på barnehagetilbudet. Siden tidlig på 2000-tallet har antallet barn i barnehage økt kraftig. Fra 1. januar 2009 trådte retten til

barnehageplass i kraft. Retten til barnehageplass gjelder for barn som fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass, jf. barnehageloven § 12a. Totalt går 97 pst. av barna i barnehage før de begynner på skolen.²¹ Sammenlignet med tidligere overlates derfor større deler av ansvaret for tilsyn, oppdragelse og omsorg for barna til samfunnsinstitusjoner der barnehagen utfører oppgaver som før var ivaretatt av hjemmet.²²

Barnehagen er en viktig arena for å utvikle sosial kompetanse. Det er i leken med jevnaldrende at barnet begynner å utvikle sine evner til samhandling med andre, og å ta den andres perspektiv. Å kunne ta de andres perspektiv, posisjon eller rolle er viktig for alle former for kulturell og sosial forståelse og kommunikasjon.²³

3.2.4 Mer likestilling mellom kjønnene enn tidligere

Handlingsrommet for gutter og jenter, kvinner og menn er vesentlig større i dag enn for tidligere generasjoner. Både menn og kvinner lever liv og arbeider yrker som var helt utenkelige i 1950- og 60-årene.²⁴ Likevel er vi ikke helt likestilte. Menn eier mest, tjener mest og har de mest prestisjetunge posisjonene, mens kvinner fremdeles tar hovedansvaret for hjem og familie og arbeider deltid i helse- og omsorgssektoren.²⁵ Ifølge SSB er det slik at det er flere kvinner i arbeidslivet enn tidligere. I dag er 77 pst. av kvinner og 83 pst. av menn i alderen 20–66 år i arbeid. En større andel av kvinnene arbeider deltid sammenlignet med menn. Til forskjell fra tidligere generasjoner er andelen kvinner med høyere utdanning høyere enn andelen menn. I dag har om lag 32 pst. av kvinnene mot 26 pst. av mennene høyere utdanning.²⁶ Til tross for dette er fortsatt to av tre ledere menn.²⁷

3.2.5 Nye familieformer

Familien er viktig for barns levekår, oppvekst og utvikling. Gjennom de siste 20–30 årene har familien skiftet karakter. Endringene gjelder

¹⁵ SSB 2012a

¹⁶ Kumar 2002

¹⁷ NOU 2007: 6

¹⁸ SSB 2012b

¹⁹ SSB 2012b

²⁰ SSB 2012b

²¹ Utdanningsdirektorat 2014e

²² NOU 2007: 6

²³ Frønes 2010

²⁴ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2011

²⁵ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2011

²⁶ SSB 2014a

²⁷ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2011

størrelse, sammensetning, oppgaver og det indre livet i familiene. Omsorg og forsørgelse hører fortsatt til familiens hovedoppgaver, men organiseringen og fordelingen av oppgaver har endret seg over tid.²⁸

Endringene viser seg blant annet i nye familie- og samlivsformer som har vokst frem. Det har skjedd grunnleggende endringer når det gjelder holdninger og atferd, noe som har konsekvenser for familiemønsteret og familierelasjonene. Det økende mangfoldet av familietyper blant barnefamilieene innebærer at mange barn og foreldre får mer sammensatte og vekslende familieerfaringer.²⁹

Befolkningsstatistikken til SSB fra 2011 viser at 67 pst. av den voksne befolkningen lever i samliv, ett av fire par er samboere, mens resten er gift.³⁰ I 2013 bodde 75 pst. av barna sammen med begge foreldrene. Andelen barn som vokser opp med foreldre som er gift, har vært fallende i de siste 25 år. Fra 2001 til 2013 har andelen sunket fra 62 til 55 pst. I samme periode har andelen som har samboende foreldre, økt fra 15 til 20 pst., mens andelen barn som bor hos én av foreldrene, har vært nokså stabil.³¹ Fire av fem barn bodde sammen med søsken. Blant de som bor sammen med søsken, bor 84 pst. sammen med bare helsøsken, mens ni pst. bor sammen med bare halvsøsken.³²

De nye familieformene krever enda større kompetanse hos skolens ansatte i samarbeidet med hjemmet. Skolen møter ikke bare den tradisjonelle kjernefamilien, og dette krever fleksibilitet og profesjonalitet fra lærere og rektorer.

Likekjønnede foreldre

Etter innføringen av felles ekteskapslov i 2009 kan to av samme kjønn inngå ekteskap på lik linje med to av motsatt kjønn. Adopsjonsloven gir også ektepar av samme kjønn lik mulighet til å bli vurdert som adoptivforeldre. Både likekjønnede par og enslige kan bli fosterforeldre. Bioteknologiloven åpner også for at lesbiske par kan benytte assistert befruktning.³³ Dette innebærer at flere barn og unge har foreldre som er av samme kjønn. Vi har ikke gode nok tall på samboende av samme kjønn med barn, og for enslige forsørgere som er

lesbiske, homofile eller bifile. Vi vet imidlertid at 418 av de 2300 som hadde inngått likekjønnet partnerskap/ekteskap i perioden 2002 til 2010, hadde barn fra før, og at det i perioden 2001 til 2010 ble født 661 barn som hadde likekjønnede foreldre. Foreløpig vet vi lite om hvordan de nye familiekonstellasjonene i samfunnet eventuelt påvirker barnas oppvekst.³⁴

Samlivsbrudd

Antall skilsmisser for par med barn under 18 år har i flere år ligget stabilt på omkring 10 000 i året.³⁵ I 2012 opplevde 11 900 barn at foreldrene ble separert. Blant barna som opplevde at foreldrene ble skilt, var 19 pst. i alderen 0–5 år, 48 pst. mellom seks og tolv år og 33 pst. mellom 13 og 17 år.³⁶ Etter hvert som barna blir eldre, øker også andelen med steforeldre tilsvarende.³⁷ Dersom foreldrene finner seg nye partnere, som enten har barn fra før eller får barn sammen, skaper dette familierelasjoner som kan være kompliserte å håndtere for både voksne og barn, og konsekvensen er at familiene på den måten har færre barn og flere foreldre.³⁸ I skolens samarbeid med hjemmet kan dette være en utfordring.

Delt omsorg

Foreldre som bor hver for seg, har langt oftere enn før delt bosted for barna. I de fleste tilfeller betyr det at barnet bor omtrent like mye hos far som hos mor. I 2012 oppga 25 pst. av foreldrene at barna hadde delt bosted, mot bare ti pst. i 2004. Tilsvarende gikk andelen barn som bor fast hos mor, ned fra 82 pst. i 2004 til 66 pst. i 2012, mens det i begge årene var kun åtte pst. som bodde fast hos far. Også i andre land er delt bosted for barn blitt mer vanlig i de siste årene.³⁹

3.2.6 Velstandsøkning og barnefattigdom

I Norge er levestandarden høy og forskjellene i levekår mindre enn i de fleste andre land.⁴⁰ Gjennom de siste tiårene har det vært en betydelig velstandsøkning i det norske samfunnet, og de fleste

²⁸ NOU 2007: 6

²⁹ NOU 2007: 6

³⁰ Meld. St. 34 (2012–2013)

³¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2013

³² Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2013

³³ LHBT-senteret 2014

³⁴ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2013

³⁵ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2013

³⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2013

³⁷ Meld. St. 34 (2012–2013)

³⁸ NOU 2007: 6

³⁹ Kitterød og Lyngstad 2014

⁴⁰ Meld. St. 6 (2012–2013)

grupper har hatt en markert oppgang i realinntekten.⁴¹ De materielle vilkårene for familiene har forbedret seg dramatisk. I dag er det vanlig med to inntekter i familien, noe som har ført til at familiene kan skaffe seg større og bedre boliger. I 2002 bodde to av tre nordmenn i enebolig, og de fleste barn vokser opp i enebolig, rekkehus eller tomannsboliger med hage. Kombinerer en dette med den velstands- og forbruksveksten som har skjedd etter 1945, betyr det at det store flertallet av barn og unge i dag aldri har opplevd materiell fattigdom. De har vent seg til et velstands- og forbruksnivå som skaper holdninger, atferdsmønstre og ikke minst forventninger til fremtiden.⁴²

Foreldre uten tilknytning til arbeidslivet

Foreldrenes eller omsorgspersonenes inntektsnivå og tilknytning til arbeidslivet er en sentral ramme for barn og unges oppvekstforhold. Særlig er det grunn til å tro at husholdninger som ufrivillig er uten arbeidsinntekter, eller det SSB definerer som hushold uten noen yrkestilknytning, har betydning. Det er en nær sammenheng mellom det å stå utenfor arbeidslivet og å ha vedvarende lavinntekt. En person blir definert som yrkestilknyttet dersom summen av lønns- og næringsinntekt er større enn folketrygdens minsteutbetaling (125 300 kroner i 2011). Husholdninger med liten tilknytning til arbeidslivet har nesten like stor sannsynlighet for å ha vedvarende lavinntekt som de helt uten yrkestilknytning.⁴³ Andelen barn under 18 år som lever i husholdninger uten noen yrkestilknyttede, er også nokså lik andelen som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Det er ca åtte pst. av barna under 18 år som lever i familier med vedvarende lavinntekt.⁴⁴

Barnefattigdom og utenforskap

Hva som anses som en akseptabel levestandard, bestemmes av det «vanlige» velferdsnivået i befolkningen. Hvor mye andre har, avgjør hvilke forventninger barn møter i hverdagen, og de negative konsekvensene av å vokse opp i fattigdom kan være reelle, også i et rikt land som Norge.⁴⁵ Dårlig økonomi i familien og dårlige materielle levekår kan ha betydning for barn og unges hverdag og utvikling på flere måter. Barne-

ungdoms- og familiedirektoratet peker på at barn i lavinntektsfamilier kan bli ekskludert fra viktige sosiale arenaer fordi familien ikke har råd til å dekke utstyr og deltakerutgifter. Dårlige boforhold kan skape utrygghet eller påvirke barnas helse på andre måter.⁴⁶

Studier av barnefattigdom viser ifølge Gustavsen at barn og unge som lever i fattigdom, opplever at de ikke kan delta på linje med de fleste andre.⁴⁷ De opplever at de er utenfor det alminnelige fellesskapet og føler seg ekskludert. Å føle seg ekskludert gjelder først og fremst barn og unge som lever i familier som over tid har hatt svært dårlig økonomi. Her er det også en utfordring at forskjellene blir større fordi deltakelse i kultur-, ferie- og fritidsaktiviteter koster stadig mer. Konsekvensen av dette er at det er større forskjeller mellom barn som kan delta på hva de vil, og barn som ikke kan det. Dette kan innebære en sosial belastning for dem som står utenfor over tid.⁴⁸ Riksrevisjonen konkluderer i sin rapport om

Boks 3.1 Beregning av fattigdomsgrense

Det er ulike måter å definere fattigdom på. Dette kan blant annet gjøres ved å se på om husholdningen har en vedvarende lavinntekt. Et eksempel er EUs lavinnteksdefinisjon:

«Personer med vedvarende lavinntekt er personer med lav inntekt over en periode på tre år, og hvor en måler lav inntekt som inntekt under 60 prosent av mediangjennomsnittet.»

Ifølge denne definisjonen må for eksempel en enslig forsørger med ett barn ha over 235 000 kroner i snitt per år i inntekt (etter skatt) for å befinne seg over lavinntektsgrensen i perioden 2009 til 2011. Tilsvarende beløp for par med to barn var 380 000 kroner. Med EUs målemetode har andelen av befolkningen med inntekt under lavinntektsgrensen vært stabil i de siste årene, men antall barn som lever i lavinntektsfamilier, har økt. I perioden 2007–2009 hadde 8,1 pst. av befolkningen vedvarende lavinntekt.¹

¹ SSB 2011b

⁴¹ SSB 2011b

⁴² NOU 2007: 6

⁴³ SSB 2011a

⁴⁴ Riksrevisjonen 2014

⁴⁵ Nadim og Nielsen 2009

⁴⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2013

⁴⁷ Gustavsen 2013

barnefattigdom med at mange kommuner gjør for lite for at fattige barn skal kunne delta sosialt. Den statlige innsatsen for å redusere konsekvensene av fattigdom blant barn og unge er heller ikke godt nok koordinert.⁴⁹

SSB fant en økning i sannsynligheten for å være fattig for barn i alle grupper de har undersøkt, men de fant at økningen var større for noen grupper enn for andre.⁵⁰ Barn av enslige forsørgere, og særlig barn av enslige forsørgere uten arbeid, har fått økt risiko for fattigdom. Det er flere enslige forsørgere enn par med barn som har vedvarende lavinntekt. I perioden 2009–2011 utgjorde andelen enslige forsørgere 16 pst., mens par med barn under 18 år var fem pst. Det samme gjelder barn i husholdninger som mottok sosialhjelp, og barn i husholdninger som er avhengige av velferdsstaten.⁵¹

SSB fant også at barn med innvandrerbakgrunn blir stadig mer overrepresentert blant dem med vedvarende lavinntekt, og de står for det meste av økningen i antallet økonomisk utsatte barn i de siste fem til seks årene. Årsaken er ofte en kombinasjon av barnerike familier og svak yrkestilknytning hos foreldrene.⁵² Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet påpeker også dette i sin oppvekstrapport for 2013 og viser til at det er spesielt mange barn med innvandrerbakgrunn og bosted i Oslo som tilhører husholdningene med lavinntekt.⁵³ Andelen barn med innvandrerbakgrunn innenfor denne gruppen blir stadig større. Hele 25 pst. av alle innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre hadde vedvarende lavinntekt i perioden 2009–2011. Av nærmere 74 000 barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt i perioden 2009–2011 hadde vel 34 000 innvandrerbakgrunn. Dette utgjorde 47 pst. av alle barn i lavinntektsgruppen.⁵⁴ Det er funnet at lav sosioøkonomisk status hos foreldrene har sammenheng med dårligere psykisk helse hos barna.⁵⁵ Det er også funnet mer atferdsvansker og hyperaktivitet/uoppmerksomhet blant barn fra familier med lavere sosioøkonomisk status sammenlignet med barn fra familier med høyere sosioøkonomisk status.⁵⁶

⁴⁸ Meld. St. 6 (2012–2013)

⁴⁹ Riksrevisjonen 2014

⁵⁰ SSB 2011b

⁵¹ SSB 2011b

⁵² SSB 2011b

⁵³ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2013

⁵⁴ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2013

⁵⁵ Bradley og Corwyn, 2002, Poulton mfl. 2002

⁵⁶ Bøe mfl. 2012

3.2.7 Barnevern

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, samt å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstkår. I løpet av 2012 mottok mer enn 53 200 barn og unge tiltak fra barnevernet.⁵⁷ I 1993 mottok om lag 26 000 barn og unge tiltak. Dette innebærer at det har vært en kraftig økning i andelen barn som har barnevernstiltak, i 90-årene og på 2000-tallet. Fra 2008 til 2012 har imidlertid veksten flatet noe ut.⁵⁸ Utviklingen varierer mellom barnevernsregionene. Disse tallene omfatter både hjelpetiltak og omsorgstiltak. Hjelpetiltak er tiltak som ofte har en forebyggende hensikt. Det vanligste omsorgstiltaket er omsorgsovertakelse. Her er de vanligste plasseringsalternativene fosterhjem og institusjon. Ifølge Bufdir mottok 64 pst. av barna hjelpetiltak, og 36 pst. var plassert utenfor hjemmet. Som regel er det ikke kun en årsak til å igangsette et tiltak, men flere. Blant vanlige årsaker er foreldrenes psykiske lidelser eller manglende omsorgsevne, rusmisbruk, vold i hjemmet eller barnets atferd.⁵⁹

I perioden 2008 til 2012 økte antallet bekymringsmeldinger til barnevernet med nesten 30 pst. Det ble i 2012 registrert i underkant av 49 300 bekymringsmeldinger. Ca. 20 pst. av disse ble henlagt.⁶⁰ Det er verdt å merke seg at antall barn som er i kontakt med barnevernet gjennom sin oppvekst, er langt høyere enn det årlige tallet gir inntrykk av. Tall fra det longitudinelle prosjektet *Barnevern i Norge 1990–2011*, gjennomført av NOVA, viser at i perioden 1990–2009 mottok nær 157 200 barn og unge barnevernstiltak.⁶¹ Dette tilsvarer at i løpet av oppveksten (0–17 år) vil om lag ti pst. av alle barn her i landet ha fått et barnevernstiltak.

3.3 Barn og unge i dag

I denne delen av kapitlet vil vi belyse noen utfordringer som dagens unge opplever i dag og hvordan dagens unge ser for seg fremtiden sin. Et hovedtrekk er at mange er optimistiske med tanke på fremtiden. De har tro på at de skal få seg en utdanning og jobb i fremtiden, og de har gode

⁵⁷ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2013, SSB 2011a

⁵⁸ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2013

⁵⁹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2013

⁶⁰ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2013

⁶¹ Kristoffersen og Sverdrup 2013



Figur 3.2

sosiale nettverk og familierelasjoner. Samtidig er det en gruppe unge som er mer utsatt og sårbar av ulike grunner. Noen sliter med psykiske plager, andre trives ikke på skolen, og noen har vanskelige familieforhold. Noen barn opplever livet som vanskeligere på grunn av barnefattigdom og utenforskap. Et sentralt trekk er deres bruk av sosiale medier. Dette er omtalt i kapittel 6.

3.3.1 Utdannelse og fremtidig yrkesdeltakelse

Utdanning er grunnleggende for den enkeltes integrasjon i yrkeslivet.⁶² Dagens unge er optimistiske når det gjelder tro på egen utdanning og fremtidig yrkeskarriere. Over halvparten tror at de kommer til å ta en utdanning på høyskole- eller universitetsnivå, mens 15 pst. av ungdommene tror at de kommer til å bli arbeidsledige i fremtiden.⁶³ Andelen som har planer om høyere utdanning, er omtrent lik blant ungdom med og uten innvandrerbakgrunn.⁶⁴ Ungdom uten innvandrerbakgrunn defineres her som unge med én eller to norskfødte foreldre, mens betegnelsen ungdom med innvandrerbakgrunn brukes om de som har to utenlandsfødte foreldre. Selv om unge med innvandrerbakgrunn i samme grad som andre planlegger å ta høyere utdanning, har de mindre tro på fremtidig yrkesdeltakelse. Lave skolekarakterer, misnøye med utdanningsprogrammet de går på, sterkere identitet som utenlandsk enn norsk og opplevd rasisme henger sammen med pessimisme med hensyn til jobbmuligheter.⁶⁵

3.3.2 Frafall fra videregående opplæring

Det at samfunnet har blitt et kunnskapssamfunn, samtidig som noen ungdommer ikke fullfører videregående opplæring, kan ha store samfunnsmessige og personlige konsekvenser. Til sammen 72 pst. av elevene som begynte i videregående opplæring i 2006 (2006-kullet), fullførte og besto

innen fem–seks år.⁶⁶ Denne andelen har ligget stabilt på mellom 71 og 74 pst. siden 1994-kullet. Frønes peker på at i kunnskapssamfunnets produksjonsmåte er kunnskap og kompetanse de sentrale produksjonsfaktorene.⁶⁷ Færre arbeidsgivere etterspør personer med opplæring kun fra grunnskolen. Unges kompetanse er dermed kernen i fremtidens produksjonsmidler, og grunnleggende for den enkeltes fremtidige integrasjon i yrkeslivet.

Frafall fra videregående opplæring kan skyldes flere ulike faktorer, knyttet til både egenskaper og erfaringer hos elevene selv, inkludert helse, atferd og prestasjoner, samt egenskaper ved deres omgivelser, for eksempel familie og venner, skole og lokalsamfunn.⁶⁸ I en studie av unge i 20-årene som ikke hadde begynt på eller fullført videregående opplæring, ble dårlig psykisk helse (69 pst.), dårlig trivsel på skolen (38 pst.), å bli mobbet av medelever (elleve pst.) og å bli mobbet av lærere (to pst.) oppgitt som viktige årsaker til dette.⁶⁹

3.3.3 Fritid og samvær med jevnaldrende

Hjemmet har blitt et viktigere oppholdssted for unge på fritiden. Generasjonskløften mellom foreldre og barn har blitt mindre. De fleste tenåringer har sitt eget rom, og mange disponerer en kjellerstue eller loftsstue der de kan samle venner.⁷⁰ Mye av tiden brukes foran en skjerm – nettbrett, datamaskin og TV. Internett og ulike typer medier gjør dessuten at det er mulig å være hjemme og samtidig ha kontakt med venner. For unge har den nye kommunikasjonsteknologien dermed gjort behovet for å møtes «ute» mindre. Unge er i mindre grad enn tidligere medlem i frivillige organisasjoner som speideren, korps, kor og religiøse foreninger. Andelen unge som er medlem i idrettslag, er omtrent som tidligere. Men etter hvert som ungdommene blir eldre, blir det mer vanlig å drive med uorganisert trening.

⁶² Frønes 2010

⁶³ NOVA 2014

⁶⁴ Frøyland og Gjerustad 2012

⁶⁵ Frøyland og Gjerustad 2012

⁶⁶ Utdanningsdirektoratet 2014e

⁶⁷ Frønes 2010

⁶⁸ Sagatun mfl. 2014

⁶⁹ Anvik og Gustavsen 2012

⁷⁰ NOVA 2014

Unge som opplever at familien deres har god råd, er oftere med i ulike organisasjoner sammenlignet med de som opplever at familien har dårlig råd.⁷¹

Flertallet av elevene omgås jevnaldrende, og opplever at de har gode venner å støtte seg til.⁷² Det er likevel ikke alle elever som opplever gode vennskap i skolen. Elever som opplever å bli mobbet og krenket i perioder av skolegangen, trives dårligere på skolen,⁷³ og de har dårligere psykisk helse.⁷⁴ Å ikke ha noen venner å støtte seg til og tilbringe tid sammen med er blant annet en risikofaktor for å utvikle psykiske plager blant unge. Det er ikke antallet venner som er viktig, men kvaliteten på vennskapet.⁷⁵

3.3.4 Forholdet til foreldrene

Foreldre er viktige rollemodeller for barn og fungerer som en kilde til praktisk og emosjonell støtte i hverdagen. I dag er det en tendens til at unge og voksne har en mer positiv relasjon enn tidligere, da opprør og konflikt var mer fremtredende.⁷⁶ Flertallet av de unge i dag opplever at deres familie er preget av samhold og lite krangling.⁷⁷ Å ha et nært forhold til foreldrene sine er av stor betydning for en god psykisk helse hos de unge, og et konfliktfylt forhold til foreldrene gir økt risiko for psykisk uhelse.⁷⁸ Ungdata viser at 65 pst. av ungdomsskoleelevene opplever at de er svært fornøyd med foreldrene sine.⁷⁹ I dag vet foreldrene også mye om barnas fritid. De vet mer om hvor de oppholder seg, og hvem de er sammen med, enn det som gjelder for tidligere generasjoner.⁸⁰ En utvalgsundersøkelse viser også at mange føler at de kunne ha snakket med foreldrene sine dersom de opplevde vanskeligheter.⁸¹ En gruppe på sju pst. opplever at de ikke er fornøyd med foreldrene sine, og en tilsvarende gruppe ville ikke ha snakket med foreldrene sine dersom de hadde problemer.⁸² Det er funnet en sterk sammenheng mellom foreldretillit og psykisk helse hos unge. Unge som opplever at forel-

drene ikke pleier å vite hvor de er, eller hvem de er sammen med på fritiden, har også markant dårligere psykisk helse.⁸³

3.3.5 Psykiske lidelser blant barn og unge

Psykiske lidelser og vansker er et av de største folkehelseproblemene i vår tid, og dårlig psykisk helse kan ha negativ innvirkning på livskvalitet, mellommenneskelige forhold, skolegang og deltakelse i arbeidslivet.⁸⁴ En *psykisk lidelse* kjennetegnes ved at symptombelastningen er så stor at det kvalifiserer til diagnoser som for eksempel angst, depresjon, anoreksi, atferdsvansker eller ADHD. En betydelig andel av barna som blir henvist til barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP), vil også ha flere diagnoser, eksempelvis både atferdsvansker og emosjonelle vansker.⁸⁵ Basert på tall fra ulike studier kan det anslås at ca. åtte pst. av barn og unge mellom tre og 18 år har en psykisk lidelse.⁸⁶

Psykiske vansker kan beskrives som symptomer som i betydelig grad går utover trivsel, læring, daglige gjøremål og samvær med andre uten at plagene er så alvorlige at det er en diagnostiserbar lidelse. Det kan anslås at mellom 15 og 20 pst. av barn og unge i Norge har psykiske vansker.⁸⁷

Det er små kjønnsforskjeller i forekomsten av psykiske lidelser frem til seksårsalderen.⁸⁸ I aldersgruppen seks til tolv år er to av tre med diagnostiserbare psykiske lidelser gutter. Etter puberteten er to av tre med psykiske lidelser jenter.⁸⁹ Hyperaktivitet og konsentrasjonsvansker, atferdsforstyrrelser og ADHD er de vanligste henvisningsgruppene til psykisk helsevern for gutter. For jentene er de vanligste henvisningsgrunnene tristhet, depresjon og emosjonelle symptomer. Sett under ett er angstlidelser den vanligste typen psykiske lidelser blant barn og unge.⁹⁰

De aller fleste som utvikler psykiske lidelser, vokser opp i helt vanlige familier. Det er imidlertid noen forhold som gjør at risikoen for en negativ utvikling øker. Dette er blant annet som foreldrene selv sliter med psykiske lidelser som angst og depresjon,⁹¹ forholdet mellom foreldrene er

⁷¹ NOVA 2014

⁷² NOVA 2014

⁷³ Wendelborg mfl. 2014

⁷⁴ Hartberg og Hegna 2014

⁷⁵ Holsen 2009

⁷⁶ Øia og Vestel 2014

⁷⁷ Frøyland og Gjerustad 2012

⁷⁸ Sosialdepartementet 2006

⁷⁹ NOVA 2014

⁸⁰ Øia og Vestel 2014

⁸¹ Hartberg og Hegna 2014

⁸² NOVA 2014

⁸³ Frøyland og Gjerustad 2012

⁸⁴ Mykletun mfl. 2009

⁸⁵ Brøndbo 2012

⁸⁶ Mykletun mfl. 2009

⁸⁷ Mykletun mfl. 2009

⁸⁸ Mathiesen mfl. 2009

⁸⁹ Wichstrøm 1999

⁹⁰ Anderson 2009

konfliktfylt,⁹² familien har mange belastninger og lite sosial støtte.⁹³ Barn med temperamentstrekk som høy grad av skyhet eller negativ emosjonalitet har også en økt risiko for å utvikle psykiske lidelser.⁹⁴

3.3.6 Opplevelse av stress og utilstrekkelighet

Til sammen 30 pst. av ungdomsskoleelevene oppgir at de i den siste uken har opplevd å være ganske eller veldig mye plaget av tanker om at «alt er et slit», eller at de «bekymrer seg for mye om ting».⁹⁵ En annen studie viser at over halvparten av jentene og om lag en fjerdedel av guttene i samme alder har opplevd å bekymre seg mye for ting i løpet av den siste uken.⁹⁶ Fire av ti barn opplever at de har for mye å gjøre i løpet av dagen. Det er også en del unge som ønsker seg mer tid til samvær med venner, men føler at de ikke har tid til det.⁹⁷ Det ser ut til at særlig jenter i økende grad føler seg utilstrekkelige. I 2010 var 25 pst. av jentene misfornøyd med måten de levde livet sitt på, mot 36 pst. i 2013. I tillegg har det vært en markant økning i tallet på jenter som rapporterer om at de ofte er skuffet over seg selv. I 2010 svarte 30 pst. av jentene at de syntes denne påstanden passet ganske godt eller svært godt, mot 39 pst. i 2013.⁹⁸

3.3.7 Selvskading og selvmordsforsøk

Selvskading handler ofte om å få utløp for psykisk smerte gjennom en konkret handling. Skadene som påføres ved selvskading kan variere, og de har ulik alvorlighetsgrad.⁹⁹ En undersøkelse blant norske ungdomsskoleelever viser at 25 pst. av ungdommene har utført selvskading minst én gang i løpet av det siste året.¹⁰⁰ En utvalgsundersøkelse viser at det er betydelig flere jenter enn gutter som har skadet seg selv, og andelen som har gjort dette, stiger i løpet av ungdomsskoletiden.¹⁰¹ Tall fra SSB viser at i 2012 begikk 45 menn

i alderen 15–24 år selvmord. Det tilsvarende tallet for kvinner var 21.¹⁰² En studie har vist at omkring halvparten av ungdom i alderen 15–19 år som tok sitt liv, hadde en depressiv lidelse.¹⁰³ I kapittel 5 viser vi til at selvmordstanker og selvmord er en av konsekvensene som mobbing kan føre til.

3.3.8 Kroppsbilde

Kroppsbildet handler om en persons forestilling om og oppfatning av sin egen kropp, og er nær knyttet til selvbildet. Et negativt selvbilde kan føre til at man tolker alt ved utseendet sitt negativt, hvilket kan gi et negativt kroppsbilde.¹⁰⁴ En studie blant 1000 ungdommer viser at kravene til å skulle ha en perfekt kropp og et perfekt utseende starter tidlig. Et livsvarig negativt kroppsbilde kan etableres allerede i 10-årsalderen.¹⁰⁵ Det er flere jenter enn gutter som er misfornøyd med kroppen sin. Ved 10-årsalderen mener 20 pst. av jentene og 15 pst. av guttene at de er for tykke. Når de har blitt 16 år, er hele 43 pst. av jentene og 16 pst. av guttene misfornøyd med at de er for tykke. Det er betydelig flere jenter som opplever at de har et dårlig selvbilde, i 2013 sammenlignet med i 2010.¹⁰⁶ På samfunnsnivå ser vi en utvikling mot at unge blir mer sjenerte og ubekvemme med å vise frem sin egen kropp. Det er blant annet ikke uvanlig at unge i skolesammenheng velger å dusje med klær på. Dette kan kanskje ses i sammenheng med de siste tiårenes teknologiske utvikling. Når et bilde fra dusjen kan deles på Internett etter bare noen sekunder, er kanskje motstanden mot å dusje uten klær forståelig.¹⁰⁷

3.3.9 Bruk av rusmidler

UNGDATA viser at det har blitt mindre populært blant unge å bruke tobakk, og på ungdomstrinnet er det uvanlig å røyke daglig. I alt 87 pst. av elevene har aldri prøvd å røyke. Det er også en stor andel på 84 pst. av elevene på ungdomstrinnet som aldri har brukt snus. Om lag seks pst. snuser daglig eller ukentlig.¹⁰⁸ En nylig publisert artikkel viser at om lag en fjerdedel av 13 åringer i Oslo

⁹¹ Mathiesen mfl. 2009, Mathiesen og Prior 2006, Owens og Shaw 2003

⁹² Asarnow mfl. 1993, Conger mfl. 1994

⁹³ Karevold mfl 2009, Cummings og Davies 1994

⁹⁴ Sanson mfl 2004, Keenan og Shaw 1997, Janson og Mathiesen 2008

⁹⁵ NOVA 2014

⁹⁶ Hartberg og Hegna 2014

⁹⁷ Vaage 2013

⁹⁸ Hegertun og Hegna 2014

⁹⁹ Fjellidal-Soelberg 2012

¹⁰⁰ Fikke mfl 2009

¹⁰¹ Hartberg og Hegna 2014

¹⁰² SSB 2014b

¹⁰³ Groholt mfl. 1998

¹⁰⁴ Kvaalem og Wichstrøm 2007

¹⁰⁵ Frisén mfl. 2014

¹⁰⁶ Hartberg og Hegna 2014

¹⁰⁷ Øia og Vestel 2014

¹⁰⁸ NOVA 2014

Akershus området hadde drukket alkohol.¹⁰⁹ Totalt er det 85 pst. av elevene på ungdomstrinnet som har drukket seg beruset i det siste året. Andelen stiger markant i løpet av ungdomsskolen. Det er en gruppe på fire pst. som skiller seg ut ved at de har drukket seg beruset minst seks ganger i løpet av det siste året.¹¹⁰ I Ungdataberapporten konkluderes det med at en del av disse ungdommene trolig står i fare for å utvikle et mer alvorlig misbruksmønster senere i livet. Det er ikke vanlig at

ungdom i dag røyker hasj eller marihuana. Det er kun tre pst. av ungdomsskoleelevene som har brukt disse rusmidlene i løpet av det siste året. Det er flere gutter enn jenter som prøver hasj og marihuana, og også her er det unge i familier med dårlig råd som bruker dette oftest.¹¹¹ Det er en lav andel av unge som bruker andre rusmidler som amfetamin, kokain, ecstasy og GHB i løpet av det siste året.¹¹²

¹⁰⁹ Adolfsen mfl 2014

¹¹⁰ NOVA 2014

¹¹¹ NOVA 2014

¹¹² Vedøy og Skretting 2009

Kapittel 4

Mobbing – forskningsfeltet og omfang

4.1 Innledning

I del 1 redegjorde utvalget for begrepsbruk og vår forståelse av krenkelses, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalgets forståelse av begrepet er basert på forskning. Dette kapitlet omhandler mobbing, og utvalgets forståelse av mobbing som vist i del 1 legges til grunn. Videre i kapitlet følger en gjennomgang av ulike forståelser av fenomenet mobbing, som har dominert de seneste tretti årene.

Mobbing er et ganske ungt forskningsfelt. Salmivalli og Peets finner at det i 70-årene på verdensbasis ble gjennomført fire studier av mobbing i skolen. I 80-årene ble det foretatt 18 studier, og i 90-årene ble det i alt gjennomført 246 akademiske studier av mobbing. I dag gjennomføres det 100–200 studier hvert år.¹ Til tross for at feltet er ungt, har vi gjennom den økende forskningen fått mye kunnskap om mobbing. Imidlertid har forskningen kommet kort når det gjelder digital mobbing.² Vi er derfor i en fase hvor forståelsen av mobbing utvides og utvikles år for år, og et stadig bredere perspektiv på ulike former for mobbing er en logisk utvikling av forskningsfeltet.

I dette kapitlet gjennomgås forskningen på feltet mobbing. Krenkelses, trakassering og diskriminering omtales i kapittel 7.

4.2 De første studiene av hvorfor mobbing oppstår

Begrepet «mobbing» ble brukt for første gang i 1969 av den svenske skolelegen Peter-Paul Heinemann i en artikkel i tidsskriftet *Liberal Debatt*.³ Med denne artikkelen ble temaet mobbing en del av det offentlige svenske rom. Heinemann beskrev noe mange hadde opplevd eller kjente til,

men som ingen hadde satt navn på. Heinemann bruker ikke begrepet «psykososialt skolemiljø», men han beskriver hvordan mobbing kan oppstå i en skolesituasjon. Han fremstiller en mobbesituasjon som at en gruppe elever fordriver tiden med fredelige aktiviteter. Så kommer en annen person og forstyrrer gruppen, en som ikke passer inn. Dette fører til at det oppstår frustrasjon i gruppen. Elevene som før var fredelige, blir ondskapsfulle, og angriper personen helt til denne forsvinner ut av gruppen. Deretter vender gruppen tilbake til sine fredelige aktiviteter. Heinemanns teori kan forstås som at mobbingen oppstår som en reaksjon på en forstyrrende hendelse.⁴

På samme tid som Heinemann introduserte mobbebegrepet, igangsatte psykologen Dan Olweus en undersøkelse av aggresjon blant gutter i stockholmsområdet. Han så på enkeltindividene for å forklare hvorfor mobbing oppstår. I 1973 ga han ut boken *Hackkycklingar och översittare: Forskning om skolmobbing* i Sverige. I 1974 ble boken utgitt i Norge med tittelen *Hakkekyllinger og skolebøller*.⁵ Olweus forklarte fenomenet mobbing ut fra aggresjon hos gutter, og hvordan foreldrene deres, særlig mødrene, var som omsorgspersoner. I det forebyggende arbeidet mente Olweus at skolemyndighetene offisielt måtte ta stilling mot atferden, og at lærere, foreldre og andre elever måtte involveres. De konstruktive ressursene i klassen måtte aktiviseres og samles, og sammen måtte lærer og elever få frem en gruppe-moral som tok avstand fra fysisk og psykisk mishandling. Dette grunnleggende arbeidet som Olweus gjorde for å forstå mobbingen, har hatt stor innflytelse på forskningsfeltet. Om lag tre av fem studier i dag er inspirert av hans arbeid.⁶ Olweus har også utviklet Olweusprogrammet mot mobbing og antisosial atferd. Olweusprogrammet driftes nå av RKBU Vest.

¹ Salmivalli og Peets 2009

² Coyne og Monks 2011

³ Roland 2014

⁴ Roland 2014

⁵ Olweus 1974

⁶ Eriksson mfl. 2002



Figur 4.1

4.3 Mobbingen ses i en større kontekst

Forskningsfeltet vokste fort i løpet av 80- og 90-årene. Selv om mye av forskningen fortsatt var opptatt av individuelle kjennetegn ved elever som mobber og mobbes, var det en økt oppmerksomhet på den sosiale situasjonen som mobbingen oppsto i. Fra statlig hold økte interessen for å forstå mobbingen, og å få kunnskap om hvordan den kunne håndteres. I 1983 utga Dan Olweus og Erling Roland *Mobbing: bakgrunn og tiltak* på oppdrag fra Kirke- og undervisningsdepartementet.⁷ Dette var en del av en statlig kampanje mot mobbing i 1983. For mer om dette, se avsnitt 2.4.1.

I 1989 ble Senter for atferdsforskning (SAF) etablert i Stavanger under ledelse av Erling Roland. Senteret skulle blant annet forske på sosiale og emosjonelle vansker og bistå kommuner og fylkeskommuner i deres utfordringer. SAF utviklet to programmer: antimobbeprogrammet Zero og skoleutviklingsprogrammet Respekt (tidligere Connect).

I 1992 utga Olweus en bok om mobbing i skolen.⁸ Her ser han på ulike forhold ved skolemiljøet som fører til mobbing. Blant de faktorene han så som viktige, var for eksempel klassestørrelse, skolens inspeksjonssystem, lærertetthet i friminuttene, lærerens holdninger til mobbeproblemet og hvilken atferd læreren viser.

I 2001 publiserte Erling Roland og Thormod Idsø artikkelen *Aggression and Bullying*.⁹ Her viser de til skillet mellom reaktiv og proaktiv aggresjon¹⁰ som årsaker til mobbing. Mobbing som skyldes reaktiv aggresjon, skyldes en ytre hendelse som oppstår. Utøveren blir frustrert over hendelsen, og velger å gå til angrep på en annen person. Heinemanns teori kan forstås som reaktiv aggresjon. Roland og Idsø skisserer også proaktiv aggresjon, som har sine røtter i emosjoner hos utøveren. I dette perspektivet brukes den aggressive oppførselen til å oppnå noe som utøveren vil ha. Til forskjell fra den reaktive aggresjonen, som drives av sinne og frustrasjon, drives

den proaktive aggresjonen av gleden over og stimulansen ved å utøve makt overfor offeret.¹¹

Det er en rekke internasjonale forskere som har gitt viktige bidrag til forståelsen av hvorfor mobbing oppstår. Her nevnes noen. Finske Christina Salmivalli har blant annet forsket på tilskuerrollen, det vil si hvordan andre elever forholder seg til mobbere og mobbeofferet. Hun har blant annet funnet at tilstedeværelsen av andre og de andres reaksjoner på handlingene påvirker mobbingen. Dersom utøveren føler støtte fra medelever, kan det føre til forverring av situasjonen. Samtidig vil medelevers negative reaksjoner kunne stoppe mobbingen.¹² Salmivalli har også gjennomført evalueringsstudier av det finske antimobbeprogrammet KiVa.¹³

I Storbritannia har Peter K. Smith arbeidet med å forstå skolemobbing, når det gjelder forekomst av mobbing, forståelsen av hvorfor mobbing oppstår, og hvordan mobbing kan forebygges.¹⁴ I en omfattende metaanalyse har han funnet frem til risiko- og beskyttelsesfaktorer for å bli involvert i mobbing, og finner blant annet at gode jevnaldrederelasjoner beskytter mot både å mobbe andre og å bli mobbet selv. Sosial kompetanse beskytter også elever mot å bli mobbet.¹⁵ I tillegg har han gitt viktige bidrag til forståelsen av digital mobbing.¹⁶ Smith har blant annet diskutert forskjeller og ulikheter mellom tradisjonell og digital mobbing, og funnet at det er noen forskjeller. En av forskjellene er at digital mobbing ofte forekommer utenom skoletiden – til forskjell fra tradisjonell mobbing, som ofte skjer på skolen.¹⁷

I Irland er Mona O'Moore en viktig bidragsyter til feltet. Hun har blant annet forsket på hvordan mobbingen kan håndteres når den oppstår. Hun har vært opptatt av at alle parter – skoleledelse, lærere, foreldre og elever – må involveres i det forebyggende arbeidet.¹⁸

⁷ Olweus og Roland 1983

⁸ Olweus 1992

⁹ Roland og Idsø 2001

¹⁰ Begrepet ble introdusert av Dodge i 1991

¹¹ Roland og Idsø 2001

¹² Salmivalli 1998, 2009

¹³ Salmivalli 2012

¹⁴ Smith mfl. 2004, Smith 2013

¹⁵ Smith 2014

¹⁶ Smith og Steffgen 2013, Li mfl. 2012, Smith og Slonje 2010

¹⁷ Smith mfl. 2008

¹⁸ O'Moore og Minton 2004

I Australia har Ken Rigby undersøkt hvordan mobbing kan forebygges og håndteres. Han legger særlig vekt på at hele skolen må involveres i et «whole school approach» for at endringer skal være mulig.¹⁹ Donna Cross etablerte i 90-årene en forskningsgruppe i Perth i Australia som blant annet har sett på hvilke helseproblemer mobbing kan føre til.²⁰ Cross har også sett på hvordan mobbing kan forebygges ved å øke elevenes sosiale ferdigheter, og å inkludere hele skolen i det forebyggende arbeidet.²¹ Hun har også evaluert det skoleomfattende programmet Safe Schools.²²

I Danmark har forskningsgruppen eXbus fra 2007 arbeidet frem nye teoretiske perspektiver på mobbing.²³

I Canada er Debra Pepler en av de sentrale forskerne på feltet. Hun har blant annet forsket på risikofaktorer for at mobbing skal oppstå, for eksempel dårlige vennskap og mangel på sosial kompetanse.²⁴ En annen viktig bidragsyter fra Canada er Shaheen Shariff, som særlig har forsket på digital mobbing.²⁵

4.4 En sentral definisjon av mobbing

Siden 1980-årene har følgende definisjon av Dan Olweus og Erling Roland vært utgangspunkt for en stor del av forskningen på mobbing: *Mobbing er gjentatt negativ atferd fra én eller flere sammen, rettet mot en som ikke kan forsvare seg.*²⁶ En lang rekke av de kvantitative undersøkelsene vi henviser til i utredningen er basert på denne definisjonen.

Det finnes imidlertid ingen internasjonal definisjon av mobbing som det er full enighet om, men det er fellestrekk som har gått igjen i en lang rekke av forståelser siden begrepet mobbing først ble definert. Olweus utdyper videre hva som ligger i denne definisjonen.²⁷

- *Negativ handling:* Dette innebærer at noen påfører, eller prøver å påføre en annen person skade eller ubehag. Handlingene kan utføres med ord (verbalt), som når man truer, håner eller sier

stygge og ubehagelige ting som den andre ikke liker å høre. Når en person slår, skubber, sparker, klyper eller holder noen fast mot hans eller hennes vilje, er det også negative handlinger gjennom fysisk kontakt. Negative handlinger kan også utføres uten ord eller fysisk kontakt, for eksempel ved å vende ryggen til eller vegre seg for å etterkomme en persons ønsker, når dette skjer for å irritere eller såre andre.

- *Gjentatt over en viss tid:* Mobbing skiller seg fra enkeltepisoder av trakassering ved at den er gjentatt over en viss tid. Hensikten med dette er å skille mobbingen fra tilfeldige, lettere negative handlinger som iblant rettes mot én person og andre ganger mot en annen.
- *Fra én person til en annen:* I definisjonen ligger det at det er én person som mobber en annen person. Mobbingen kan imidlertid utøves av en gruppe av personer. Offeret for mobbingen kan også være mer enn én person.
- *Ubalanse i styrkeforholdet mellom utøver og offer:* For Olweus er det viktig å skille mobbing fra konflikter eller krangler mellom fysisk eller psykisk like sterke personer. Det må derfor være en viss ubalanse i styrkeforholdet mellom utøver og offer. Den som blir utsatt for negative handlinger, har vanligvis ikke så lett for å forsvare seg og er ofte litt hjelpeløs overfor den eller de som plager ham eller henne.

Denne definisjonen har blitt problematisert, blant annet på grunn av vilkåret om at mobbing må være en negativ handling, og vilkåret om ubalansen i styrkeforholdet mellom utøver og offer. Når det gjelder vilkåret om negativ handling, har det blitt problematisert ut fra om det alltid må være en intensjonalitet knyttet til mobbing, og at dette er en eller annen form for aggresjon. Ubalanse i styrkeforholdet har også blitt problematisert blant annet når det gjelder sosial ekskludering.²⁸

På samme måte har det blitt påpekt at gjentakelse kan være noe som skjer gjennom flere ledd eller personer, og at effekten for offeret blir det samme. Det er i tillegg blitt diskutert hvorvidt denne definisjonen er hensiktsmessig når det gjelder digital mobbing.²⁹

Kvello og Wendelborg viser til hvordan den gjeldende forståelsen av mobbing kan lede til en språklig nyansefattigdom og til dels mangelfull gradering av krenkende handlinger. Dette gjelder særlig for bruken av begrepet mobbing i dagligtalen. Den hyppige bruken av begrepet kan føre til

¹⁹ Rigby 2012

²⁰ Cross mfl. 2004

²¹ Cross mfl. 2014

²² Cross mfl. 2011

²³ Kofoed og Søndergaard 2009, 2013, Schott og Søndergaard 2014

²⁴ Goldbaum mfl. 2003

²⁵ Shariff og Churchill 2009, Shariff og Hoff 2007

²⁶ Olweus og Roland 1983, Smith 2005, Sullivan 2010

²⁷ Olweus 1992

²⁸ Schott 2014, Hansen 2011

²⁹ Staksrud 2013, Kofoed 2009, Menesini mfl. 2012

en trussel mot dets funksjon som fagbegrep ved lav presisjon.³⁰

4.5 Sammenhengen mellom atferdsvansker og skolemiljøet

Erling Roland og David Galloway igangsatte tidlig på 2000-tallet et større forskningsprosjekt som skulle undersøke om sosiale aspekter i klassen kunne ha betydning for forekomsten av mobbing.³¹ I dette inngikk blant annet klasseledelse, uformelle og formelle relasjoner mellom elever og mellom elev og lærer. Det ble etter hvert tydelig at både individ- og systemperspektivet må tas med når mobbing skal forstås.³²

Terje Ogden, som er forskningsdirektør ved Senter for studier av problematferd og innovativ praksis (Atferdssenteret) i Oslo, er en viktig bidragsyter til kunnskap om problematferd blant barn og unge, sosial kompetanse, klasse- og undervisningsledelse. Han ser blant annet på årsaker til at uønsket atferd oppstår, betydningen av sosial kompetanse, og hvordan sosial læring foregår. For å forebygge negativ atferd og atferdsvansker ser han blant annet på klasseledelse og skoleomfattende tiltak.³³ Ogden har også vært sentral i utviklingen av skolemodellen PALS (Positiv atferd, støttende læringsmiljø og samhandling).

Thomas Nordahl forsker blant annet på læringsmiljøet i skolen, spesialundervisning og klasseledelse. Han er i likhet med Ogden opptatt av de sosiale relasjonene i skolen, og ser på mobbing som en konsekvens av negative relasjoner mellom elevene. Dette påvirker igjen elevens trivsel og læring. Han vektlegger sosial og emosjonell læring for å bedre relasjonene mellom elevene. Læreren må jobbe målrettet med sosial og emosjonell læring i klassen. Dette vil føre til gevinst på både det sosiale og det faglige området.³⁴ Nordahl har vært med på evalueringen av Kunnskapsløftet og utvikling av LP-modellen.³⁵ Han er i dag senterleder ved Senter for praksisrettet utdanningsforskning ved Høgskolen i Hedmark.

³⁰ Kvello og Wendelborg 2005

³¹ Roland og Galloway 2002

³² Roland og Vaaland 2011

³³ Ogden 2001

³⁴ Utdanningsdirektoratet 2013e

³⁵ LP er en forkortelse for «læringsmiljø og pedagogisk analyse», og er en modell for analyse av og systematisk arbeid med en skoles læringsmiljø og pedagogiske utfordringer

I 2013 ble Senter for atferdsforskning (SAF) og Lillegården kompetansesenter slått sammen, og fikk status som *Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning*. Senteret kalles også Læringsmiljøsentret. Senteret ledes i dag av Unni Vere Midthassel. Senteret skal forske videre på atferdsvansker og læringsmiljø. De skal også formidle sin kunnskap til sektoren og bistå myndighetene i politikktutforming på området. Senteret har også en avdeling i Porsgrunn som ledes av Einar Christensen.

Ved regionsentrene for barn og unges psykiske helse (RKBU Nord og RKBU Midt) har blant andre professorene Willy-Tore Mørch og May-Britt Drugli arbeidet med utvikling, evaluering og implementering av De Utrolige Årene (DUÅ). DUÅ består av flere delprogrammer rettet mot å redusere atferdsvansker, og det inkluderer tiltak for ulike aldersgrupper av barn. DUÅs skole- og barnehageprogram er under utprøving i en rekke barnehager og skoler. Søkelyset er rettet mot lærer-elev-relasjonen, hvordan man fremmer sosiale ferdigheter og reduserer uønsket atferd.

4.6 Sosiale dynamikker og sosial eksklusjonsangst

I Danmark var det søkelys på mobbing i skolebarnundersøkelsene *Health Behaviour in School-aged Children (HBSC)* på 1990-årene. I 2007 ble den første forskningen på området 'mobbing' igangsatt med etableringen av forskningsprosjektet *Exploring Bullying in Schools (EXbus)*. EXbus ble ledet av Dorte Marie Søndergaard og Jette Kofoed. EXbus forskningen står på skuldrene til tidligere internasjonal og nordisk forskning, og viderefører særlig ideen om mobbing som sosialt fenomen.³⁶ EXbus-forskerne utvider forståelsen av mobbing til å omfatte flere perspektiver, der en helt grunnleggende antakelse er at mobbing ikke skapes gjennom én, men mange ulike former for sammenvevde krefter. Det antas altså ikke, at det finnes én årsak til mobbing. Det innebærer at oppmerksomheten på individet, dets aggressjonsnivå og personlighetstrekk endres. EXbus-forskningen har særlig hatt oppmerksomhet på historikken til klasser som har høy forekomst av mobbing, og sett på kultur, normer og sosiale dynamikker i klassen. Dette har tydeliggjort viktigheten av klassekulturen når mobbing skal forstås. I tillegg er lærernes, skoleledernes og foreldrenes praksiser

³⁶ Kofoed og Søndergaard 2009, 2013, Schott og Søndergaard 2014

Boks 4.1 Ulike forståelser av hvorfor mobbing oppstår

En annen måte å få oversikt over forskningsfeltet på er via spørsmålet; Hvorfor oppstår mobbing. Dette har Coyne og Monks sett nærmere på. Her presenteres deres ulike tilnærminger til hvorfor mobbing oppstår.¹

Tilknytningsteori

Forklaringer på hvorfor mobbing oppstår som er basert på tilknytningsteori, og har ofte vært forankret i psykologisk forskning. Det tas utgangspunkt i barnets tilknytning til foreldrene i barndommen, og det antas at en usikker tilknytning på lengre sikt kan føre til at barnet oppfører seg aggressivt overfor andre barn. Barnet utvikler altså en form for samspill med andre barn som ikke bygger på den atferden som anses som sosialt akseptabel – for eksempel å krenke, mobbe og trakassere andre barn.

Sosial læringsteori

Sosial læringsteori handler om at barn lærer sin atferd i sosiale situasjoner gjennom å observere, imitere og etterligne andre. Mobbing kan ifølge dette perspektivet oppstå som et resultat av at elever lærer denne formen for atferd av hverandre, og at det etter hvert utvikles en kultur der denne formen for atferd aksepteres. Dette perspektivet er også funnet innenfor digital mobbing der det utvikles en kultur for akseptabel

atferd på Internett basert på læring av hverandres atferd.

Sosiokulturelle teorier

Disse teoriene peker mot at individet påvirkes av ulike situasjonsspesifikke faktorer. Mobbing forstås som en del av den kulturen som individene befinner seg i, for eksempel den skolekulturen som elevene er en del av. De negative handlingene blir sett som gruppens måte å fungere på, fremfor at oppmerksomheten rettes mot enkeltindivider.

Interaksjonsteorier

I interaksjonsteoriene ser man på flere faktorer samtidig: interaksjonen mellom individene, organisatoriske forhold, relasjoner mellom individer og samfunnstrekk. Dette gir en mer kompleks forståelse av hvorfor mobbing oppstår, og atferden ses som en del av de sosiale dynamikker og prosesser som pågår. De individuelle faktorene forklarer hvorfor et individ reagerer på en bestemt måte, organisatoriske forhold skaper settingen der handlingene får utspille seg, relasjonene viser seg i form av dynamikken mellom grupper eller enkeltpersoner i settingen som får handlingene til å oppstå og samfunnstrekk handler om hva som på samfunnsnivå anses som akseptabel og uakseptabel atferd.

¹ Coyne og Monks 2011

og forståelser krefter som bidrar til å skape mobbing. Digital mobbing er også blitt studert.³⁷

I eXbus understrekes det at mobbing foregår på et sted, der individet har vanskelig for å trekke seg unna, ettersom det er opplæringsplikt og den enkelte elev ikke kan velge å komme og gå som det passer. Mobbing forstås som en ekstrem og forsterket utgave av eksklusjons- og marginaliseringsprosesser. Sentralt i eXbus' teoriarbeid står begrepet om *sosial eksklusjonsangst*. Det antas at mennesket er avhengig av å tilhøre et felleskap, og at sosial eksklusjonsangst kan oppstå når denne tilhørigheten trues. Denne angsten kan lindres ved å skape forakt for andre og bidra inn i mobbeprosessen.³⁸

³⁷ Kofoed 2009, 2013

³⁸ Søndergaard 2009

4.7 Mobbingens omfang i dagens skole

I det følgende berører vi ulike forhold ved mobbing som er viktige for å forstå fenomenets kompleksitet. Dette er mobbing over tid, mobbing som både direkte og indirekte handlinger, arenaer der mobbing oppstår, risiko – og beskyttelsesfaktorer og betydningen av tilskuere. I dette avsnittet gis et bilde av omfanget av mobbing i norsk skole.

4.7.1 Omfanget av mobbing³⁹

Det kan være vanskelig å fastslå nøyaktig hvor mange som mobbes i skolen, ettersom opplevel-

³⁹ På det tidspunktet da utredningen ble skrevet, var kun deler av tallene fra Elevundersøkelsen 2014 offentliggjort. 2014-tall brukes derfor i de tilfellene der tallene er tilgjengelig. Utover det brukes 2013-tall.

sen er subjektiv og kan oppfattes ulikt fra person til person.⁴⁰ Uønsket atferd som mobbing defineres også ulikt i forskjellige undersøkelser, og dette påvirker igjen hva som rapporteres. En av de første norske undersøkelsene som kartla omfanget av mobbing blant elever, ble gjennomført tidlig i 1980-årene ved 715 grunnskoler av Dan Olweus.⁴¹ Her ble mobbing eller plaging definert på følgende måte: «En person er mobbet eller plaget når han eller hun, gjentatte ganger og over en viss tid, blir utsatt for negative handlinger fra én eller flere personer.»⁴² Basert på elevenes selvrapportering fant Olweus at totalt ni pst. av elevene (8–16 år) ble mobbet i skoleåret 1983/1984. Totalt viste undersøkelsen at fem pst. av elevene var innblandet i mobbing ukentlig, som enten ofre eller utøvere, høsten 1983.

På nasjonalt nivå i dag brukes ofte Elevundersøkelsen til å si noe om omfanget av mobbing. I denne undersøkelsen defineres mobbing svært likt det Olweus gjorde i 1992: «Med mobbing mener vi gjentatt negativ eller 'ondsinnert' atferd fra én eller flere rettet mot en elev som har vanskelig for å forsvare seg. Gjentatt erting på en ubehagelig og sårende måte er også mobbing.» I 2013 oppga 4,2 pst. av elevene fra 5. klasse til Vg3 at de ble mobbet to til tre ganger i måneden eller mer. I underkant av tre pst. mobbes én eller flere ganger

i uken.⁴³ I 2014 oppga 3,9 pst. av elevene at de ble mobbet to til tre ganger i måneden eller mer.

Figur 4.2 viser at andelen som i 2014 opplevde at de ble mobbet, avtar i løpet av barnetrinnet, for så å øke igjen på ungdomstrinnet. Andelen som mobbes i videregående opplæring er lavere enn andelen som mobbes på barne- og ungdomstrinnet.

4.7.2 Elever som utsettes for mobbing over lang tid

En svensk studie viser at 1,5 pst. av elevene ble mobbet over en tidsperiode som varte mer enn et år.⁴⁴ 1,3 pst. av elevene som ble mobbet på 10. trinn, ble fortsatt mobbet på Vg3.⁴⁵ Alle elever som utsettes for mobbing, har det vanskelig – uansett hvor langvarig mobbingen er – og skolen har et ansvar for å avdekke og følge opp mobbing som oppstår. Når mobbing får pågå over en lang periode uten at den stoppes, er det alvorlig.⁴⁶ Resultater fra Elevundersøkelsen viser i tillegg at skolen ofte ikke kjenner til at en elev har vært utsatt for ulike ubehagelige hendelser. I intervjuer med elevene kom det frem at de ofte ikke vet hva skolen gjør med mobbesakene.⁴⁷ For elevene kan det derfor være en viss risiko å fortelle om mobbingen fordi de er usikre på hva læreren egentlig vil gjøre med det.

⁴⁰ Lødding og Vibe 2010

⁴¹ Olweus 1992

⁴² Olweus 1992

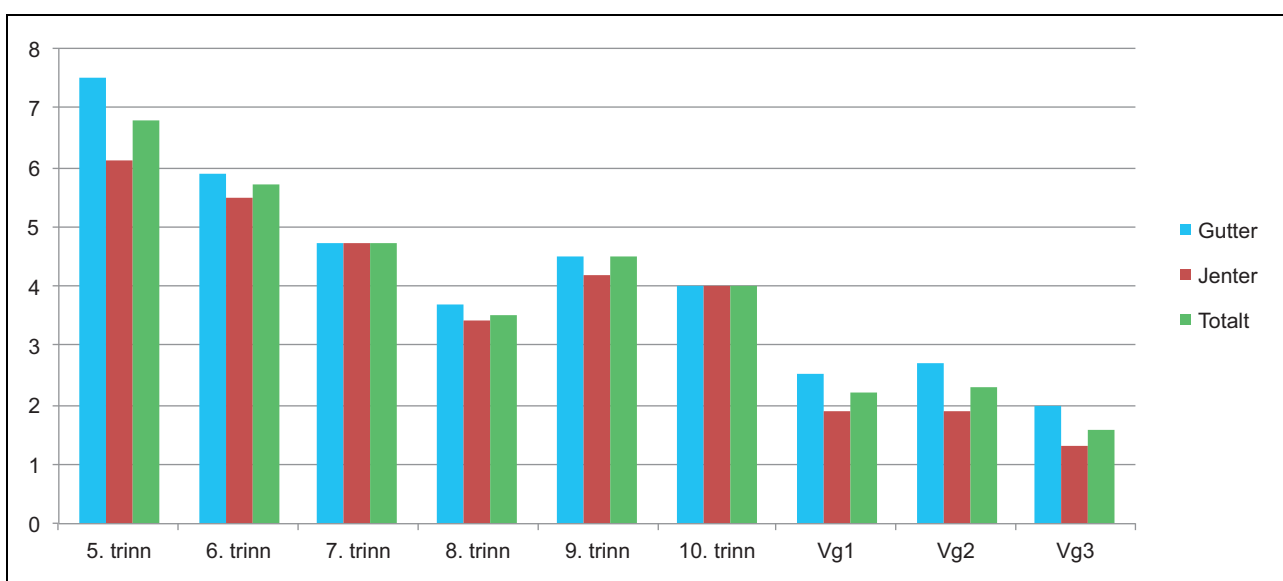
⁴³ Wendelborg 2014a

⁴⁴ Johansson og Flygare 2013

⁴⁵ Lien og Welander-Vatn 2013

⁴⁶ Johansson og Flygare 2013

⁴⁷ Wendelborg mfl. 2014



Figur 4.2 Andel som oppgir at de er mobbet to til tre ganger i måneden eller mer, fordelt på klassetrinn og kjønn 2014. Pst

Kilde: Wendelborg 2015

4.7.3 Mobbing er både direkte og indirekte handlinger

For å være i stand til å avdekke og håndtere mobbing er det viktig med kjennskap til hvordan mobbing kan arte seg i praksis. En overordnet inndeling er å skille mellom *direkte mobbing* og *indirekte mobbing*. Den direkte mobbingen kan vise seg som *fysisk mobbing* ved at en elev utsettes for slag, spark eller dyttning. Den fysiske mobbingen kan også være ødeleggelse av gjenstander og eiendeler til den som utsettes for mobbing.⁴⁸ *Verbal mobbing* er en form for direkte mobbing. Denne formen for mobbing kan være sviende ord i form av trusler, hån og latterliggjøring av offeret⁴⁹. Denne åpne, fysiske og synlige formen for mobbing ser vi i størst grad hos de yngste elevene, og i større grad hos gutter enn hos jenter.⁵⁰

Den *indirekte mobbingen* kan være vanskeligere å se enn den direkte mobbingen. Denne formen for mobbing kan vise seg som *sosial ekskludering* i form av utfrysning, utestengning og baksnakking.⁵¹ Det handler om å overse, isolere eller stenge noen ute fra sosiale fellesskap.⁵² Mens fysisk mobbing er vanligere hos gutter enn hos jenter, er jenters vis å mobbe på i større grad preget av sladring, ryktespredning, manipulering og utestenging fra det sosiale fellesskapet.⁵³ Denne

formen for mobbing omtales også som skjult mobbing eller jentemobbing.⁵⁴ Flack mener at denne formen for mobbing ofte starter med *baksnakking av og ryktespredning* om en person.⁵⁵ Prosessen foregår ved at en elev begynner å snakke negativt om en annen elevs utseende, personlighet eller handlinger til andre. Det trenger ikke å være slik at personen objektivt sett skiller seg ut fra andre, men når noe blir sagt lenge nok, har det en tendens til å feste seg som en sannhet. Det er større sjanse for at voksne griper inn og stopper det som skjer, når mobbing har en fysisk eller direkte verbal karakter, enn når plagingen foregår på mer indirekte måter. Den største utfordringen når det gjelder skjult mobbing, er å få tak i hva som faktisk skjer mellom de elevene det gjelder.⁵⁶

I de senere årene har også *digital mobbing* fått økt oppmerksomhet i media og i forskningen. Ulike sosiale medier brukes for eksempel som et middel i mobbingen, som kan anta form av ryktespredning via sosiale medier, ufrivillig spredning av bilder, anonyme trusler, ekskludering fra sosiale fellesskap, osv. Denne formen for mobbing behandles nærmere i kapittel 6.

Dette viser at mobbing kan komme til uttrykk på mange ulike måter. Mobbing kan også være kombinasjoner av de ulike formene. Mobbing kan altså vise seg i form av svært ulike ord og handlinger. Dette kan gjøre mobbing vanskelig å se og å definere i praksis. Ved mistanke om mobbing må det derfor alltid gjøres undersøkelser for

⁴⁸ Smith 2005

⁴⁹ Olweus 1993, Roland 2007, Smith 2005

⁵⁰ Olweus 1993

⁵¹ Pepler mfl. 2004a

⁵² Einarsen og Raknes 1991

⁵³ Olweus 1993, Roland 2007, Smith 2005

⁵⁴ Flack 2010, Skotheim og Vågsland 2008

⁵⁵ Flack 2010

⁵⁶ Flack 2010

Tabell 4.1 Arenaen der handlingen skjedde (flere svaralternativer mulig)

	Noen gjorde narr av eller ertet meg slikat jeg ble lei meg	Jeg ble holdt utenfor	Noen spredte løgner om meg	Noen truet meg	Noen slo, dyttet, sparket eller holdt meg fast så jeg ble redd	Noen kommenterte utseendet mitt negativt på en måte jeg ikke likte
I klasserommet	38,4	34,4	23,7	27,5	25,5	39,1
På gangen	30,7	28,2	25,5	27,7	32,5	36,7
På do	5,8	5,5	6,0	10,4	10,1	5,7
I garderoben/dusjen	9,5	8,3	8,1	11,7	11,1	12,2
Ute	51,7	55,9	43,7	47,3	57,7	46,4
På internett/mobilen	11,9	10,3	25,1	16,1	-	14,8
Andre steder	20,8	24,5	38,8	25,3	22,8	27,0

Kilde: Wendelborg 2015

å få avklart om skolen står overfor en mobbesituasjon, eller om det er noe annet som er årsak til elevens mistriivsel på skolen.⁵⁷ Elevundersøkelsen viser at elever i norsk skole utsettes for alle disse formene for mobbing.⁵⁸

4.7.4 Arenaer der krenkelser og mobbing oftere oppstår

Resultatene fra Elevundersøkelsen 2014 viser at klasserommet, gangen og uteområdet er utsatte arenaer for krenkelser og mobbing, se tabell 4.1. De krenkelsene som skjer via Internett eller mobil er gjerne spredning av løgner og negative kommentarer om utseendet.⁵⁹

Funnene fra Elevundersøkelsen er i tråd med Skolverkets oversikt over hvor denne form for atferd oppstår. De finner at ganger, skolegården, garderobes, kantiner, skolebussen og på veien til og fra skolen er steder som er særlig aktuelle for utøvelse av krenkelser og mobbing. I overgangssituasjoner er det en risiko for at negativ atferd kan skje uten at voksne oppdager det, det vil si ved bytte av klasserom, springing i gangene, mørke korridorer og lignende.⁶⁰

4.7.5 Risiko- og beskyttelsesfaktorer

En risikofaktor kan defineres som en hvilken som helst faktor hos individet eller i oppvekstmiljøet som kan assosieres med økt sannsynlighet for negativ psykososial utvikling i fremtiden. En beskyttelsesfaktor er en hvilken som helst faktor hos individet eller i oppvekstmiljøet som kan assosieres med redusert sannsynlighet for fremtidig negativ psykososial utvikling.⁶¹ I midten av 1950-årene oppdaget forskerne at det var store individuelle forskjeller i hvordan det gikk med personer som hadde vært utsatt for samme type motgang og vansker. Det var forståelsen av dette fenomenet som satte søkelyset på de barna det gikk bra med, altså på resiliens. Resiliens er prosesser som gjør at utviklingen når et tilfredsstillende resultat, til tross for at barn har hatt erfaringer med situasjoner som innebærer en relativt stor risiko for å utvikle problemer eller avvik.⁶² Mange forbinder resiliens med «løvetannbarn».⁶³

Mange barn og unge opplever i dag å bli utsatt for ulike typer risiko, fra blant annet vanskelige økonomiske forhold, familiekonflikter, skilsmisse, alkohol og rus i familien til individuelle faktorer som for eksempel vanskelig temperament, genetisk sårbarhet og lav fødselsvekt, for å nevne noen.⁶⁴ I risiko- og resiliensforskningen har man sett at selv om effekten av en risikofaktor kan være ganske liten, kan effekten av flere risikofaktorer få store konsekvenser for barns utvikling. Det er ofte ikke slik at det å være utsatt for en type risiko fører til langvarig vansker hos barn, men at det er summen av flere faktorer som bidrar til skjevutvikling.⁶⁵ En risikofaktor virker sjelden alene, men samspiller med andre faktorer i å påvirke og forklare barns tilpassing. Dersom antall risikofaktorer øker fra 0 til 1, eller fra 1 til 2, har det liten betydning, men dersom antall risikofaktorer øker fra 1 til 4, eller fra 3 til 4, øker sannsynligheten for skjevutvikling.

Familiens betydning for barns utvikling står sterkt i risiko- og resiliensforskningen.⁶⁶ Familieforhold som for eksempel konflikter og foreldrenes psykiske helse har blant annet vært viktige forklaringer på atferdsproblemer.⁶⁷ Samtidig har det vist seg at andre familiefaktorer, for eksempel varme og omsorg, kan virke beskyttende.⁶⁸

I tillegg til hjemmet og venner har skolen vist seg å være en viktig beskyttelsesfaktor. God støtte fra læreren i form av interesse for eleven, at eleven føler seg verdsatt av læreren, at læreren gir faglig hjelp og støtte og hjelper eleven i vanskelige situasjoner, har vist seg å være en beskyttelsesfaktor for elever som blant annet opplever å bli mobbet på skolen.⁶⁹ Det er derfor viktig at skoleomfattende tiltak rettes tidlig mot alle barn. Denne tilnærmingen bidrar til at elever som trenger mer hjelp, blir støttet inn i skolemiljøet på tross av sine vansker, og ikke støtt ut av det på grunn av dem.⁷⁰

De fleste elever kommer seg gjennom skolegangen uten å være innblandet i alvorlige mobbesaker. Opp gjennom årene har mange prøvd å forstå hva som er risikofaktorer for å involveres i mobbing. På et overordnet nivå kan det sies at de som mobber andre, på gruppenivå gjerne har et høyere nivå av aggressiv og fiendtlig atferd over-

⁵⁷ Moen 2014

⁵⁸ Wendelborg 2014a

⁵⁹ Wendelborg 2015

⁶⁰ Skolverket 2009a

⁶¹ Nordahl mfl. 2006

⁶² Borge 2010

⁶³ Fonagy mfl. 1994

⁶⁴ Bekkhus mfl. 2011, Clarke-Stewart og Dunn 2006, Cummings og Davies 1994, Fergusson mfl. 1992, Rutter 2006

⁶⁵ Bekkhus 2012

⁶⁶ Borge 2010, Bekkhus 2012

⁶⁷ Cummings og Davies 1994, Fergusson mfl. 1992

⁶⁸ Bowes mfl. 2010

⁶⁹ Frugård Strøm mfl. 2014

⁷⁰ Arnesen og Sørli 2013

Tabell 4.2 Risiko- og beskyttelsesfaktorer for å involveres i mobbing¹

	Mobber andre	Utsettes for mobbing	Både mobber andre og utsettes for mobbing
Eksternalisert atferd som aggresjon, fiendtlighet og forstyrrende oppførsel	.34	.12	.33
Internalisert atferd som tilbaketrukkethet, angst og depresjon	.12	.25	.22
Sosial kompetanse inkludert sosiale ferdigheter	-.12	-.30	-.36
Selvfølelse som selvtillit og tro på seg selv	-.07	-.16	-.40
Empati og evne til å ta andres perspektiv	-.34	.03	-.20
Evne til å løse sosiale problemer	-.17	-.13	-.18
Akademiske ferdigheter	-.21	-.04	-.32
Familie/hjemmemiljø	-.17	-.10	-.20
Jevnaldningsrelasjoner – popularitet, avvisning, blir likt av andre	-.10	-.35	-.36
Vennsksrelasjoner – prososiale eller fiendtlige vennsksrelasjoner	-.34	0.01	-.44

¹ Tallene i tabellen er korrelasjoner som angir styrken på sammenhengen. Jo større tall, desto sterkere sammenheng. Fortegnet angir retningen på sammenhengen.

Kilde: Smith 2014

for andre mennesker. De har også mindre empati og dårlige vennsksrelasjoner. De som utsettes for mobbing, kan på gruppenivå gjerne være kjennetegnet av mangel på sosiale ferdigheter og av at de blir avvist av jevnaldrende. De som både mobber andre og blir utsatt for mobbing, har flere kjennetegn. De har de samme kjennetegnene som de som bare mobber eller bare mobbes. I tillegg har de lav selvtillit og dårlige faglige resultater, og de er i et dårlig skolemiljø.

Smith har oppsummert ulike risiko- og beskyttelsesfaktorer for å henholdsvis bli mobbet, mobbe andre eller både å bli mobbet og å mobbe andre, se tabell 4.2.⁷¹

4.7.6 Betydningen av tilskuere

I nesten alle tilfeller av mobbing er det tilskuere til stede, og har betydning for hendelsesforløpet. Vanligvis er det andre jevnaldrende som er med i situasjonen og har betydning for hendelsesforløpet.⁷² Rigby peker på at det er sjelden at lærere er til stede, og det er sjelden at andre elever forteller om mobbingen.⁷³ Forskning har vist at dersom til-

skuerne forsvare den som blir mobbet, fører det til at mobbingen avtar. Støtte til den eller de som mobber, fører til at mobbingen øker.⁷⁴ I de tilfellene der tilskuerne tydelig ber om at mobbingen skal opphøre, stopper mobbingen i omtrent halvparten av tilfellene.⁷⁵ Med økende alder minsker sannsynligheten for at tilskuerne vil gripe inn for å stoppe handlingene. En australsk studie viser at flest elever på barnetrinnet oppgir at de ville ha hjulpet en medelev som ble utsatt for mobbing, for eksempel ved å gi beskjed til en lærer. Elever på ungdomstrinnet ville i større grad ha valgt å overse situasjonen.⁷⁶ Når jevnaldrende griper inn for å stoppe plagingen, er det mer effektivt enn når en lærer griper inn.⁷⁷ Forebyggende tiltak som også inkluderer rollen og ansvaret til tilskuerne, har også vist seg å være effektive i form av at elevene har blitt mer positive i sine handlinger overfor hverandre.⁷⁸

⁷³ Rigby 2008

⁷⁴ Salmivalli mfl. 2011

⁷⁵ Rigby 2008

⁷⁶ Rigby 2008

⁷⁷ Fekkes mfl. 2005, Hawkins mfl. 2001

⁷⁸ Salmivalli mfl. 2005

⁷¹ Smith 2014

⁷² Hawkins mfl. 2001

Kapittel 5

Konsekvenser av mobbing

5.1 Innledning

Mobbing setter langvarige spor. I verste fall kan slike handlinger føre til et ødelagt liv. Mobbing må derfor ikke bare ses på som et problem for skolen, men som et større folkehelseproblem. I dette kapitlet redegjøres det for ulike konsekvenser av mobbing. Kapitlet er avgrenset til å handle om mobbing fordi mye av forskningen på dette området omhandler mobbing, eller «bullying», fremfor å bruke begrepene krenkelser, diskriminering og trakassering.

Mobbing kan ha konsekvenser for alle involverte – både den som utøver mobbingen, den som utsettes for handlingene, familien til de som er direkte involvert, og de som har en skolehverdag som er preget av at de jevnlig er vitne til at det foregår negative handlinger mellom medelever. Kunnskap om konsekvensene er viktig for å se alvoret i denne typen atferd. Men det er også en viktig kilde til å kunne se barn og unge som er involvert i mobbing. Det vil kunne øke forståelsen for at endret atferd hos en elev kan skyldes at han eller hun er i en vanskelig situasjon.

5.2 Trivsel og sosial tilhørighet på skolen

I Elevundersøkelsen 2013 ser vi at elevene som blir møtt med krenkelser og mobbing på skolen, trives dårligere.¹ Elever som utsettes for dette, har en tendens til å isolere seg fra andre jevnaldrende.² Johanson og Flygare så i sin undersøkelse av elever som har blitt utsatt for langvarig mobbing, at etter hvert som mobbingen utvikler seg, opplever mange at relasjonene og tilhørigheten til medelevene svekkes blant annet ved at de har færre venner i klassen enn tidligere. Noen elever vil også oppleve en dårligere relasjon til

læreren ved at de føler mindre tillit til læreren, og ved at de i mindre grad kan stole på læreren, og at læreren bryr seg om dem. For disse elevene blir skolen fort mindre forutsigbar, trygg og meningsfull.³ I denne belastende situasjonen er det også vanskelig for elevene å få muligheter til å unngå skolen ettersom de er pliktige til å være der. De kan heller ikke unngå sine klassekamerater, fordi klassekameratene kommer til å være der gjennom hele skoleløpet.⁴ Det er ikke bare når mobbingen pågår, at den som er utsatt for handlingene, opplever mindre sosial tilhørighet.

5.3 Skolefaglige prestasjoner

Å bli krenket og mobbet har ikke bare konsekvenser for elevens trivsel og sosiale tilhørighet. Det å bli utsatt for mobbing kan ha konsekvenser for skolefaglige prestasjoner. Elever som har vært utsatt for mobbing, har lavere skolekarakterer sammenlignet med andre elever.⁵ Nesten halvparten av unge som droppet ut av svensk skole, oppga mobbing og krenkelser fra medelever og lærere som viktigste årsak. Det er ikke sikkert at dette er den eneste eller viktigste årsaken.⁶ Det er også funnet at mobbing er en sentral faktor for skolevegring og det å føle seg utestengt fra skolefelleskapet.⁷

Det kan være tungt for elever å møte et psykososialt skolemiljø preget av krenkelser og mobbing – selv om de ikke er direkte involvert i hendelsene. Forskning har vist at barn og unge som gjentatte ganger er vitne til at andre mobbes, også løper en risiko for å utvikle stressreaksjoner.⁸ På skoler med mye mobbing finner man også lavere karaktergjennomsnitt⁹ og dårligere trivsel og mot-

¹ Wendelborg mfl. 2014

² Hawker og Boulton 2000, Kaltiala-Heino mfl. 2000, Nansel mfl. 2004, Veenstra mfl. 2005, Häggqvist 2001

³ Johansson og Flygare 2013

⁴ Eriksson 2001, Eriksson mfl. 2002

⁵ Frugård Strøm mfl. 2013

⁶ Ungdomsstyrelsen 2013

⁷ Havik mfl. 2014

⁸ Janson og Hazler 2004



Figur 5.1

ivasjon for å lære sammenlignet med skoler som har lav forekomst av mobbing.¹⁰

En person som har blitt mobbet i barndommen, har lavere sannsynlighet for å fullføre både videregående skole og høyere utdanning – også når det kontrolleres for bakgrunnsvariabler som kjønn, alder, foreldres utdanningsnivå, ulike risikofaktorer som vold, overgrep, ulykker og lignende.¹¹

5.4 Psykiske og fysiske konsekvenser

Elever som utsettes for mobbing, opplever både psykiske og fysiske konsekvenser av dette, blant annet redusert selvfølelse og symptomer på angst og depresjon.¹² Reaksjonene kan noen ganger være fysiske, for eksempel i form av å ha vondt i magen, søvnproblemer¹³ og mareritt.¹⁴ For mange blir resultatet et ødelagt selvbylde.¹⁵

De følelsesmessige plagene kan også vedvare langt inn i voksen alder.¹⁶ Det er blant annet funnet høyere nivå av depresjon hos voksne som har blitt mobbet som barn, sammenlignet med de som ikke har opplevd dette.¹⁷ Det er også funnet at voksne som har blitt mobbet som barn, løper en større risiko for å begå selvmord sammenlignet med de som ikke har blitt mobbet.¹⁸

Det er ikke bare elever som mobbes som kan oppleve psykiske vansker senere i livet. Også de som mobber andre som barn, har ofte et høyere nivå av psykiske helseplager senere i livet sammenlignet med andre som ikke har mobbet andre som barn.¹⁹ En metastudie har vist at det å mobbe

andre øker sannsynligheten for depresjon seks- sju år senere med 30 pst.²⁰ Ulike studier har også vist at elever som både mobber andre og som utsettes for mobbing har en økt risiko for å utvikle psykosomatiske plager senere i livet.²¹

5.5 Verdensanskuelser og livskvalitet

For et flertall av unge vil verden oppleves som et godt og meningsfullt sted, men for de som stadig utsettes for mobbing, kan disse verdensanskuelsene endre seg til noe mer negativt.²² Det er funnet at elever som har blitt mobbet har mer pessimistiske grunnleggende antakelser om hvorvidt verden er god, videre om verden er et meningsfullt sted, det vil si hvorvidt det finnes rettferdighet, kontrollerbarhet – eller om alt bare er tilfeldig. Elever som har blitt mobbet har også en større tendens til ikke å oppleve seg selv som verdifull.²³

I gjennomsnitt opplever voksne som har blitt mobbet som barn, dårligere livskvalitet sammenlignet med de som ikke har blitt mobbet. På en skala fra 1 til 10 der 10 indikerer høyest livskvalitet og 1 lavest, oppgir 62 pst. av de som ikke har blitt mobbet, at de befinner seg på trinn 9 eller 10. Tilsvarende tall for de som har blitt mobbet, er 49 pst. Gjennomsnittet for tilfredshet ligger også markant lavere for de som har blitt mobbet som barn, på 7,79. For de som ikke har blitt mobbet som barn, er gjennomsnittet 8,4.²⁴

5.6 Sosialt nettverk som voksen

Det er funnet forskjeller i sosialt nettverk som voksen mellom personer som har blitt mobbet som barn, og de som ikke har det. 91,7 pst. av de som ikke har blitt mobbet, mener selv at de har et godt sosialt nettverk som de kan diskutere sine

⁹ Frugård Strøm mfl. 2013

¹⁰ Lødding og Vibe 2010

¹¹ Henningsen 2009

¹² Rigby og Slee 1999, Hawker og Boulton 2000, Kaltiala-Heino mfl. 2000, Nansel mfl. 2004, Veenstra mfl. 2005, Idsøe mfl. 2012, Olweus og Solberg 1997, Roland 2007, Tehrani 2004, Reijntes mfl. 2009

¹³ Orpinas og Horne 2006

¹⁴ Arseneault mfl. 2006

¹⁵ Hawker og Boulton 2000

¹⁶ Øiestad 2012

¹⁷ Farrington mfl. 2012, Orpinas og Horne 2006

¹⁸ Klomek mfl. 2009, Baldry og Winkel 2003, van de Wal mfl. 2003, Kim mfl. 2005, Barker mfl. 2008, Rigby og Slee 1999

¹⁹ Arseneault mfl. 2006, Ttofi mfl. 2011

²⁰ Farrington mfl. 2012

²¹ Gini og Pozzoli 2009

²² Mikkelsen og Einarsen 2002

²³ Mikkelsen og Einarsen 2002

²⁴ Henningsen 2009

Tabell 5.1 Sammenheng mellom mobbing og senere sosialt nettverk (N = 3959)

Påstand om sosialt nettverk	Andel som mener at påstanden stemmer	
	Er ikke blitt mobbet	Er blitt mobbet
Jeg har et godt nettverk som jeg kan diskutere mine problemer med	91,7	83,7
Mine venner og bekjente vil helt sikkert kunne hjelpe meg hvis jeg ble arbeidsledig	63,7	53,1
Mine naboer eller kolleger er oppmerksomme på hvordan jeg har det	78,6	67,6
Samvær med venner er noe av det som jeg ser mest frem til	91,5	87,9
Jeg har hjulpet venner med å finne en jobb	59,1	54,6
Jeg hjelper ofte hvis venner eller bekjente har behov for praktisk hjelp	91,3	91,2
Venner og bekjente kommer sjelden til meg for å drøfte sine problemer	34,5	39,0
Jeg savner et nettverk som kan hjelpe meg med å løse praktiske problemer i hverdagen	21,2	31,4

Kilde: Henningsen 2009

problemer med. Blant de som har blitt mobbet, er det 83,7 pst. som mener det. Tabell 5.1 viser at det er en større andel blant de som ikke har blitt mobbet, som svarer positivt om sine sosiale nettverk sammenlignet med de som har blitt mobbet som barn. Studien er basert på en undersøkelse blant i underkant av 4000 personer i Danmark i alderen 18–64 år.²⁵

5.7 Kriminelle handlinger

Det har i mange år vært forsket på sammenhengen mellom mobbing og senere kriminelle handlinger. Man har funnet at barn som har mobbet andre, har en høyere tendens til å utføre kriminelle handlinger som voksen sammenlignet med de som ikke har mobbet andre i oppveksten.²⁶ Det er også vist at jo eldre barna var da de mobbet andre, jo høyere er risikoen for at de skal begå lovbrudd senere i livet.²⁷ Voksne som har mobbet andre som barn, har også en økt sannsynlighet for å vise voldelig og aggressiv atferd.²⁸ En metastudie har vist at det å mobbe andre som barn øker sannsynligheten for å skulle begå lovbrudd som voksen med 50 pst.²⁹ Disse funnene støtter Olweus' studier i 1990-årene.³⁰ Han fant at 55 pst.

²⁵ Henningsen 2009²⁶ Farrington 1993²⁷ Ttofi mfl. 2011²⁸ Nansel mfl. 2004²⁹ Farrington mfl. 2012³⁰ Olweus 1993

av de som hadde mobbet i skolealderen, var dømt for minst én kriminell handling da de var 24 år. Til sammen 35 pst. var dømt for minst tre kriminelle handlinger – noe som er fire ganger mer enn for elever som ikke har mobbet.

En finsk granskingskommisjon fant i 2009, at de fleste gjerningsmenn i skytemassakrer på finske skoler hadde en mobbehistorikk.³¹

5.8 Deltakelse i arbeidslivet

Ungdom som opplever å bli mobbet i ungdomsskolen, har større sjanse for å falle utenfor arbeidslivet når de kommer i 20-årene. Dette gjelder også for de som fullfører videregående opplæring.³² Det er også funnet at mobbing kan føre til vanskeligheter med å fungere i arbeidslivet. Dårlig selvtillit kan blant annet føre til at den som har blitt mobbet i oppveksten, ikke stiller rimelige krav, og finner seg i å bli behandlet dårlig av arbeidsgiveren.³³

5.9 Mobbing rammer hele familien

Mobbing setter også sine spor i familiene til de som er involvert.³⁴ Mange foreldre opplever lang-

³¹ Ministry of Justice 2009³² Frugård Strøm mfl. 2013³³ Mathiassen og Viala 2009³⁴ Oudmayer 2014, Pipping og Arrhenius 2013, Hein 2009

varige bekymringer og en følelse av maktesløshet, sorg og sinne. Noen opplever også fysisk sykdom og utmattelse. For noen foreldre blir det så tøft at de ikke klarer å fungere normalt, og livet må «settes på vent». Mange barn og unge som mobbes, vil ikke fortelle om dette hjemme. Noen er kanskje redd for å skuffe og å bekymre foreldrene sine. Dette kan igjen føre til sterke reaksjoner når det kommer frem at mobbingen har skjedd. En gutt forteller om moren sin:

«Hun prøvde alltid å være den sterke moren som ikke ville vise at hun gråt, fordi hun ville være sterk for sønnen sin. Så da hun omsider gråt da jeg kom hjem med nye blåmerker og sår, gråt hun kontinuerlig i fire dager. Det knuste meg. Jeg har aldri hatt så dårlig samvittighet noen gang. Min sterke fantastiske mor var nede.»³⁵

Også søsken til elever som mobbes, kan rammes av hendelsene. De vil også oppleve foreldrenes reaksjoner og følelse av maktesløshet. I tillegg kan de være vitner til at søsken mobbes, for eksempel på skolen.

Det kan også være vanskelig for familiene til den som mobber. Det er stigma og tabu forbundet med å være foreldre til et barn som mobber, og for mange foreldre kan det være et sjokk å få høre at deres barn utsetter andre for slike handlinger. Mange foreldre opplever å bli sett på som vanskelige å samarbeide med og som dårlige foreldre når barna deres mobber.³⁶

³⁵ Oudmayer 2014

³⁶ Oudmayer 2014

Kapittel 6

Digital mobbing og krenkelser

6.1 Innledning

I det følgende går vi gjennom mobbing og krenkelser, hvor teknologi brukes. Krenkelser er de enkeltepisoder som finner sted i både mobbing, trakassering og diskriminering. I denne utredningen er begrepet *krenkelser* brukt gjennomgående, men i dette kapitlet av kunnskapsgrunnlaget vil utredningen bruke begrepet *digital mobbing* når vi snakker om mobbing der en har tatt i bruke elektroniske teknologier eller medier for å krenke, mobbe, trakassere og diskriminere. Begrunnelsen er at *digital mobbing* er det mest innarbeidede begrepet, og fordi det er innenfor mobbeforskningen at en har kommet lengst på et ellers ungt forskningsfelt. Kunnskapen i dette kapitlet er derfor først og fremst hentet fra forskning på nettopp *digital mobbing*.

En utfordring når vi skal behandle digital mobbing som tema er grensegangene mellom skoletiden og fritidsarenaene. Digital mobbing kan skje på andre arenaer enn på skolen og i skoletiden. Skillet mellom skoletiden og fritidsarenaene er til dels flytende for barn og unge, og dette kompliserer hvem som har ansvaret for å følge opp digital mobbing. Mye av forskningen på feltet har heller ikke klart å tydeliggjøre dette skillet. En annen utfordring er at den teknologiske utviklingen på området skjer raskere enn forskningen klarer å følge med på. Resultatet kan bli at de utfordringene og den utviklingen vi her presenterer allerede nå kan mangle viktige aspekter som har betydning for hvilke tiltak som bør og kan iverksettes for å hindre digital mobbing.

En siste utfordring er at forskningen på digital mobbing i liten grad behandler innholdet i krenkelsene knyttet til diskrimineringsgrunnlagene. Vi antar at de dimensjonene ved digital mobbing vi her skisserer også vil gjelde for trakassering og diskriminering som skjer ved bruk av digitale medier.

6.2 Barn og unges bruk av sosiale medier

Sosiale medier er en integrert del av langt de fleste barn og unges hverdag. Sosiale medier er ikke bare en informasjonskanal, men også en viktig relasjonskanal. Det handler ikke bare om deling av informasjon, men også deling av idéer, personlige meldinger og videoer og om en arena for utvikling av identitet. Det er alltid en mulighet til å være «med» og «på».¹

Norske barn født etter 2010 vil i gjennomsnitt begynne å bruke internett når de er 12–18 måneder.² 77 pst. av barn og unge oppgir at de bruker Internett daglig.³ Det er forskjeller på mediebruken til gutter og jenter. Jentene bruker oftere sosiale nettsteder og chatteprogrammer, og guttene bruker oftere videotjenester og nyhetssider.⁴ Å se på videoklipp på for eksempel YouTube og besøke en profil på et sosialt nettverk er den aktiviteten som flest barn og unge utfører på Internett.⁵

Når barna begynner på skolen vil de derfor allerede ha mange års erfaring med nettbruk. Barn og ungdom bruker tid på sosiale medier, og tidsbruken øker etter hvert som barna blir eldre.⁶ I 2014 hadde 94 pst. av alle barn i alderen 9–16 år tilgang til en mobiltelefon, og hele 83 pst. hadde tilgang til en smarttelefon.⁷

Det tegner seg altså et bilde av norske barn som aktive nettbrukere, der Internett er en integrert del av deres hverdag, skolearbeid og fritidsliv. I nettbruken innhentes ikke bare informasjon. Relasjoner pleies og utvikles også. De fleste barn har positive opplevelser med bruk av sosiale medier.

¹ Staksrud 2013

² Staksrud 2013, EU Kids online 2014

³ Medietilsynet 2014a

⁴ Medietilsynet 2014a

⁵ Staksrud 2013

⁶ Staksrud 2013

⁷ Medietilsynet 2014a



Figur 6.1

I dag finnes det flere ulike muligheter for barn som har behov for å prate med en voksen. Utviklingen av e-post og chatforum bidrar til at alternativene for å ta kontakt med en voksen øker og mange barn og unge opplever at det blir lettere å ta kontakt via e-post eller «chat» i stedet for med telefon, eller ansikt til ansikt. Det innebærer også at barn og unge får større makt over samtalen ved at de selv kan bestemme over sine historier uten at voksne avbryter, og ved at de selv kan bestemme når de ønsker å avslutte samtalen.⁸

Livet på nettet innebærer imidlertid også muligheter for ekskludering og utstøting. Deler av kommunikasjonen på Internett mellom barn og unge involverer derfor et bredt følelsesregister, fra en utbredt kjærlighetsdiskurs⁹ til ekstreme ekskluderings som vi finner i form av enten krancling, trakassering eller mobbing. For noen blir møtet med sosiale medier en kilde til krenkelseser, trusler, utstøting, ryktespredning og mobbing. Krenkende meldinger spres raskt og kan sirkulere i lang tid, ofte uten at voksne er klar over det. Utstøting kan for eksempel skje «taust» ved at noen gjentatte ganger ikke får «likes» og

fine kommentarer på sine Facebook-bilder, eller at de systematisk utestenges fra grupper.¹⁰

Friends nettrapport fra 2015 viser at spillsituasjoner er en av de plassene der flest gutter blir krenket. Av de guttene som har blitt krenket via mobil, PC eller nettbrett svarer hver tredje, det vil si totalt 8 pst. av hele utvalget, at de blir krenket i spillene som de deltar i. Blant jentene er det hver tyvende jente som blir utsatt, eller 1,7 pst. av samtlige jenter i undersøkelsen, som oppgir at de blir krenket i spillsituasjoner.¹¹

Digital mobbing utfordrer skolen på nye måter, og det må vurderes hvordan skolen, lærere og andre voksne kan være forberedt på å kjenne igjen fenomenet når det opptrer, for der igjen å sette inn nødvendige tiltak. Det er ingen grunn til å tro at den digitale utviklingen vil stoppe. Disse mediene vil i fremtiden være enda viktigere i et oppvekstperspektiv enn det de er i dag. Kunnskapen om ulike deler av denne verdenen vil også øke.

6.3 Hva er digital mobbing?

Forskningen på digital mobbing startet med utgangspunkt i forskningen på tradisjonell mobbing. Det innebærer at digital mobbing forstås som en form for eller variant av mobbing. Grunnleggende kan vi si at digital mobbing både har trekk til felles med tradisjonell mobbing, og samtidig er et spesielt fenomen. De to formene for mobbing blander seg sammen, og det er viktig at digital mobbing ikke forstås som noe annet enn ansikt til ansikt-mobbing, men at vi samtidig har blikk for hvilke særtrekk det er ved digital mobbing. Ansikt til ansikt-mobbing vil i noen tilfeller være blandet sammen med digital mobbing. I andre tilfeller finner vi at krenkelsen bare skjer på sosiale medier.

Digital mobbing kan forsterke en allerede vanskelig skolesituasjon, siden digital mobbing kan foregå lenger, etter at skoledagen er slutt. Tall fra Sverige viser at omkring elleve pst. av de som utsettes for mobbing i skolen, også utsettes for

Boks 6.1 Et eksempel på hvordan nettet bidrar til positiv støtte

Et eksempel på hvordan Internett og sosiale medier skaper nye forutsetninger for støtte hos de som utsettes for krenkelseser og mobbing, er den svenske Stiftelsen Friends' Facebook-side med over 34 000 følgere. Siden fylles ofte med historier fra unge og voksne som deler sine erfaringer med mobbing og hvordan det har påvirket dem. Det handler ikke bare om å dele historier for å finne styrke i at andre har lignende opplevelser, men skaper også muligheter til diskusjoner i kommentarfeltene der følgerne kan gi hverandre støtte og råd i hva de kan gjøre. Mange unge som utsettes for mobbing følger siden og kontakter Friends via Facebook for råd og støtte.

⁸ Löfberg og Aspán 2011

⁹ Larsen 2010

¹⁰ Staksrud 2013

¹¹ Friends 2015

mobbing på sosiale medier. Omvendt er det hele 87 pst. av de som utsettes for digital mobbing, som også utsettes for mobbing på skolen.¹²

I det følgende skisserer vi hva som kan være viktige aspekter ved digital mobbing og som dermed skiller denne typen mobbing fra tradisjonell mobbing. Hensikten er å skape en forståelse av kompleksiteten i den digitale mobbingen blant barn og unge i norske skoler. Mange av de nye aspektene som vi her beskriver ved digital mobbing, vil også gjelde for krenkelser, trakassering og diskriminering som skjer digitalt.

6.3.1 Forskning på digital mobbing

I det følgende gjennomgår vi først hva den internasjonale forskningen er enig om at særskilt kjenneretegner digital mobbing. Deretter tilføyer vi en rekke aspekter som er typiske for digital mobbing, som blant annet er basert på den nyeste skandinaviske forskningen. Når vi her trekker frem hva den internasjonale forskningen er enig om, for deretter å tilføye funn basert på spesifikk skandinavisk forskning, er det fordi det også er forskjeller på amerikanske og norske/nordiske barn. Dette gjelder for eksempel den historiske tilgangen på nye medier slik som Internett, mobil, dataspill, tilgang på bredbånd, teknisk kompetanse og så videre.¹³ Dette er forskjeller som kan påvirke dynamikken i digital mobbing.

Nordiske land er på mange områder spesielle når det gjelder barn og unges tidlige tilgang til og bruk av nye medier og atferd. Norske barns selvstendighet og vekten på deres rett til deltaking er for eksempel viktig for å forstå både digital mobbing, og mangelen på oversikt fra foreldre og lærere. Dette påvirker også hvilke tiltak som kan være mest effektivt for å bekjempe den digitale mobbingen. Tiltak for å bekjempe digital mobbing må ta utgangspunkt i de barna vi har, og den sosiale virkeligheten de lever i. Norske barn lever i en virkelighet der en stor del av den sosiale interaksjonen mellom jevnaldrende skjer gjennom sosiale medier på Internett og via mobiltelefon. Dette er arenaer som er privatiserte og oppleves som svært personlige. For eksempel viser forskning hvordan foreldre i Europa i mindre grad kontrollerer og gir regler for barnas bruk av håndholdt teknologi fordi de oppfatter dette som mer privat.¹⁴ I Norge er tilgangen på mobiltelefon og nettbrett svært høy, også blant de yngre aldersgruppene.¹⁵

¹² Flygare og Johansson 2013

¹³ Helsper mfl. 2013, Staksrud 2011

¹⁴ Stald mfl. 2014

Det kan føre til at tiltakene vil se litt annerledes ut i Norge enn for eksempel i andre regioner i Europa og i USA. En studie basert på EU Kids datasett har sett på hvilke tiltak som har positiv effekt på atferdsendring hos barn og unge som på ulike områder har brukt Internett på en negativ måte. Kort oppsummert er det nesten bare foreldres involvering som har en positiv effekt på barnas atferdsendring i Norge.¹⁶ Foreldremediering står sterkt i nordisk kultur, og dette betyr at foreldrene må ha en sentral rolle i tiltaksutformingen.

Videre er det viktig å huske at medieformene generelt endrer seg raskt, og at det som karakteriserte barn og unges mediebruk i år 2000, ser annerledes ut i dag, da media er langt mer integrert i barn og unges liv.

6.3.2 Tre viktige aspekter som kan være tilstede ved digital mobbing

Det er tre aspekter som ofte er til stede ved digital mobbing: Det er ofte vanskelig å slippe unna, anonymitet og den uendelige offentligheten.

Det vanskelige i å slippe unna

Det første aspektet som nær sagt alltid er til stede ved digital mobbing dreier seg om *det vanskelige i å slippe unna*. Kravet om alltid å være tilgjengelig og at det ikke finnes gjemsteder fra digital mobbing, er trekk som går igjen i forskningsbeskrivelsene av digital mobbing. Bilder og tekst kan tas frem om og om igjen. Slik følger digital mobbing med hjem¹⁷, og det eksisterer nærmest ikke noe fristed.¹⁸ De negative konsekvensene av å trekke seg ut av fellesskapet og vekke fra de digitale plattformene kan være større enn å velge å bli der.

Kowalski og Limber peker på hvordan digital mobbing kan forekomme når som helst. Dette kan øke opplevelsen av sårbarhet og hvordan teknologien tillater individer å nå hverandre ikke bare på alle steder, men også til alle tider.¹⁹ Når teknologien involveres vedvarer den digitale mobbingen selv om man har kommet hjem. Til dette tilføyer Hinduja og Patchin, at det lettere også kan forekomme angrep fra mange forskjellige personer, ettersom teknologien ikke lenger gjør det nødvendig å befinne seg på samme fysiske sted.²⁰

¹⁵ Medietilsynet 2014a

¹⁶ Staksrud og Ólafsson 2013

¹⁷ Slonje og Smith 2008

¹⁸ Kowalski mfl. 2008

¹⁹ Kowalski og Limber 2010

Teknologien gjør det lettere å være flere som følger én bestemt person.

Den digitale arenaen som krenkelsen skjer på, gjør at den som mobbes har opplevelsen av ikke å kunne slippe unna. Muligheten til å sende og motta ondskapsfulle meldinger hele døgnet, over uendelige avstander, og at tekst og bilder kan tas frem igjen gjør det vanskelig å flykte fra mobbingen.²¹ Barn og unge som blir utsatt for digital mobbing, beskriver en opplevelse av forfølgelse, noe de ikke blir kvitt. I tillegg uttrykker disse barn og unge en opplevelse av å være utestengt fra en felles arena. Det vanskelige i å slippe unna aktualiseres og forsterkes også av at det som legges ut på nettet, kan være vanskeligere å fjerne.

Anonymitet

Anonymitet fremheves av mange forskere som et aspekt ved digital mobbing. Bruken av digitale medier gjør det mulig å være anonym. Muligheten for anonymitet endrer seg imidlertid med de konkrete mediens format og dermed hvorvidt og hvordan anonymiteten blir en mulighet, for eksempel om det er krav til et brukernavn eller ikke på en sosial nettside. Anonymitet viser dermed til de forskjellige mulighetene for usynlighet som åpnes både for de som skriver, og for de som ser og mottar meldingen. Dette fører til at det blir mulig å mobbe på andre måter digitalt enn ansikt til ansikt.²²

Når det er mulig å skjule avsenderens identitet, skaper det uvisshet hos mottakeren, noe som igjen kan føre til utrygghet. Anonymiteten gjør også mottakeren usynlig for avsenderen. Dermed kan avsenderen ikke se offerets reaksjon og derfor heller ikke justere sine egne handlinger. Slonje og Smith peker på at fraværet av direkte tilbakemelding på den digitale mobbingen gir færre muligheter for følelsesmessig justering. I tillegg er det færre muligheter for at tilskuerne kan gripe inn.²³ Kowalski mfl. sine studier av digital mobbing viser at nesten halvparten av de spurte i deres undersøkelser sier at de ikke visste hvem som mobbet dem og peker på at anonymiteten kan bety at de som mobber ikke får øye på effekten av sine handlinger.²⁴

Samtidig er det mange som vet hvem som utfører den digitale mobbingen. En rapport utgitt av Stiftelsen Friends viser at av de som har blitt krenket, mobbet eller utsatt for seksuelle trakasseringer, svarte fire av ti i den yngre aldersgruppen og tre av ti i den eldre aldersgruppen at de som utsatte dem for digital mobbing, også utsatte dem for mobbing utenfor nettet. Det er flere jenter (40 pst.) enn gutter (30 pst.) som blir utsatt for både tradisjonell mobbing og digital mobbing av samme person.²⁵ Årsaken kan være at den digitale mobbingen har sammenheng med kjente relasjoner som eksisterer utenfor den digitale arenaen. Dette viser at anonymitet ikke er et gjennomgående trekk ved den digitale mobbingen.

I en del tilfeller oppfatter de som utfører digital mobbing seg selv som anonyme.²⁶ Dooley viser til at anonymitet kan være et trekk ved digital mobbing, og de som velger å være anonyme, rapporterer at de ikke ville gjort det «offline».²⁷ Ved teknologisk kommunikasjon finnes det mange muligheter til å være anonym. Avsenderen kan for eksempel ringe og sende meldinger uten å tilkjenne hvem han eller hun er, såkalt «caller ID».²⁸ Tilsvarende muligheter finnes i sosiale medier, som å lage falske e-postadresser under pseudonymer og bruke falske navn på ulike meldings- og chatte-tjenester. Utøveren i digitale mobbesituasjoner kan ta i bruk falsk identitet eller fantasifigurer.²⁹ En ofte brukt digital mobbestrategi er også å opprette en falsk profil på et sosialt nettverk, som man så benytter for å plage andre.³⁰ Flere forskere trekker også frem at anonymiteten gjør at de som mobber og trakasserer, gjør dette enda verre enn de ellers ville ha gjort, og at individer som vanligvis ikke ville mobbet tradisjonelt, kan velge å gjøre dette anonymt på nettet.³¹ Ut fra dette kan det antas at anonymitet bidrar til å svekke de naturlige grensene for hva som er akseptabel oppførsel.³²

Menesini mfl. peker på at det er motstridende syn på om anonymitet er et særegent trekk ved digital mobbing eller ikke. Menesini mfl. har i sine studier funnet at anonymitet ikke utgjør en nødvendig betingelse for å kategorisere en handling som digital mobbing. Det er imidlertid fortsatt et

²⁰ Hinduja og Patchin 2009

²¹ Kowalski mfl. 2014

²² Spears 2009, Slonje og Smith 2008, Kowalski mfl. 2008, Shariff 2008

²³ Slonje og Smith 2008

²⁴ Kowalski mfl. 2008

²⁵ Friends 2015

²⁶ Kowalski og Limber 2010

²⁷ Dooley mfl. 2009

²⁸ Staksrud 2013

²⁹ Nærbøe 2011

³⁰ Staksrud 2013

³¹ Lüders mfl. 2009

³² Staksrud 2013, Roland 2014

viktig aspekt fordi det påvirker alvoret i handlingen, formen for mobbing og reaksjonen til den som utsettes for denne typen mobbing. Anonymitet bør i tillegg ses i sammenheng med andre vilkår, for eksempel ujevnt styrkeforhold, for å bli fullt ut forstått.³³ Det er ingen tvil om at å utføre negative handlinger anonymt gjør at den som blir utsatt kommer i en avmaktsposisjon. Det er dessuten viktig å skille mellom anonymitet og distanse. Distanse er for eksempel ikke å kunne se den andres reaksjon på en melding eller e-post. Dette er imidlertid ikke det samme som anonymitet.³⁴

Den uendelige offentlighet

Det tredje aspektet fremhever det potensielt uendelige antall tilskuere, eller *den uendelige offentlighet*, som noe som skiller digital mobbing fra ansikt til ansikt-mobbing.³⁵ Et bilde kan bli mer pinlig og fornærmende dersom det sendes til et uendelig antall kjente og ukjente mennesker.³⁶ Spears mfl. beskriver hvordan en melding kan bli tilgjengelig for millioner snarere enn for noen få utvalgte personer.³⁷ I den tradisjonelle mobbingen forblir tilskuerne innenfor den velkjente sosiale gruppen, mens den digitale mobbingen utvider det potensielle publikummet enormt. Digital mobbing handler om at et langt større antall mennesker kan involveres. Som Spears mfl. uttrykker det, er det tale om *et større, oftest ukjent grenseløst publikum*. Når dette kombineres med anonymitet som teknologien muliggjør, kan dette få store konsekvenser.³⁸ Beskjeder kan altså sendes til et ubegrenset antall mottakere på få sekunder. Like mye som det faktisk skjer, er *frykten* for at det kan skje når som helst, kanskje like viktig. Uvissheten om og frykten for at det kan skje, fører til en mangel på kontroll som gjør at digital mobbing skiller seg fra den tradisjonelle mobbingen.

I tradisjonell mobbing har tilskuer effekt og sosiale ekskluderingsmekanismer betydning. Når det gjelder digital mobbing er det noen likhetstrekk. Den digitale mobbingen blir annerledes når det er flere mottakere og mange for eksempel kan se et pinlig bilde. Fordi et bilde kan spres så fort til mange ved bruk av en mobiltelefon eller Internett, er det ikke overraskende at effekten av en

slik handling vil oppleves å være mer ødeleggende for den som blir utsatt for digital mobbing. Poenget er at den effekten som gruppen med personer som mobber eller tilskuere får digitalt, overstiger gruppen i skolegården fordi den ikke er begrenset av skolegården. Det mulige publikummet er uendelig.³⁹ Innenfor digital mobbing gjør den økte publisiteten at tilskuerrollen innebærer en forsterkning eller ignorering av den handlingen som er skjedd på nettet.⁴⁰ Dette kan gjøres på ulike måter, gjerne gjennom publisering av kommentarer eller «likes», eller gjennom å ikke «like» noe. Den økte publisiteten gjør også at det skjer en ansvarspulverisering av den negative handlingen, og det kan også være vanskeligere og identifisere hvem som er hovedaktørene bak mobbingen.

6.3.3 Flere aspekter ved digital mobbing

De tre aspektene over er det enighet om internasjonalt når det gjelder hva som karakteriserer digital mobbing. I tillegg omtales det i nordisk forskning og i britisk forskning en del andre karakteristika som en mener er typiske for denne typen mobbing.

Tilstedeværelsen av «bevis» på at mobbing har funnet sted. Når mobbing skjer på nettet, på mobiltelefoner eller annet kommunikasjonsutstyr, gjør dette det mulig å fremskaffe bevis på at mobbing og krenkelser faktisk har funnet sted. Internettets natur gjør at alt som legges ut på eller formidles gjennom nettet, i prinsippet også kan lagres og dermed dokumenteres. Dette gjelder også selv om avsenderen og mottakeren senere har slettet kommunikasjonen, kommentarene eller bildene. Dette betyr at man i situasjoner med digital mobbing kan fremskaffe dokumentasjon på den kommunikasjonen som har foregått, og hvem som har vært involvert. Slik blir det lettere å konfrontere de som har vært med på de negative handlingene. Det er også mulig for offeret å lagre meldinger og bilder, for senere å kunne vise frekvensen og alvorlighetsgraden i den digitale mobbingen.⁴¹ Imidlertid er det viktig å huske på at mulighetene for anonymitet kan gjøre det vanskelig å avdekke hendelsesforløpet og bruke bevisene.

Posisjonene til de som blir mobbet og de som utfører mobbingen, er ikke alltid stabilt knyttet til enkeltindivider.⁴² Posisjonene og rollene forsky-

³³ Menesini mfl. 2012

³⁴ Dunkels 2011

³⁵ Shariff 2008, Slonje og Smith 2008

³⁶ Dooley mfl. 2009

³⁷ Spears mfl. 2009

³⁸ Katzner mfl. 2009

³⁹ Dooley mfl. 2009

⁴⁰ Salmivalli 2013

⁴¹ Staksrud 2013, Kofoed 2013



Figur 6.2

ver seg mellom mennesker, slik at den som gjenkjennes som offer den ene dagen, kan være den som utfører mobbingen den andre dagen. Disse prosessene og rolleskiftene kan være utydelige. Dette gjør seg særlig gjeldende ved digital mobbing der rollene kan skifte veldig hurtig på ulike digitale arenaer.⁴³

Når teknologien formidler kommunikasjonen vil de menneskene som er involvert ikke alltid være involvert samtidig. Dette innebærer at den følelsesmessige involveringen vil være forskjøvet, noe som igjen kan føre til en intensivering av konflikten. Dette trekket gjelder teknologisk formidlet kommunikasjon generelt, men er også viktig når kommunikasjonen får krenkende eller ekskluderende effekter.⁴⁴

Digital mobbing rommer et sterkt *spektakulært aspekt*, i form av for eksempel hatgrupper, falske profiler, utveksling av grove tekstmeldinger, status oppdateringer og sterkt seksualiserte innholdselementer som gjør det flaut eller vanskelig å formidle det videre til voksne.⁴⁵ Det spektakulære aspektet ved digital mobbing får mye oppmerksomhet, og en kan bli forledet til å tro at dette er det viktigste kjennetegnet. Den digitale mobbingen og konsekvensene av den må imidlertid også forstås sammen med det hverdagslige som opprettholder og vedlikeholder det spektakulære og utstøtelsen. *Det subtile* må forstås som alle de små hverdagslige ytringer, handlinger og hendelser som tilsynelatende ikke ser grove ut, men som likevel bidrar til ytterligere utstøting av noen individer, og som forsterker en negativ klassekultur. Et eksempel kan være holdninger som bærer preg av at «hun passer bare ikke inn her».⁴⁶

Uvissheten er den følelsen som ser ut til å dominere i tilfeller som handler om digital mobbing. Uvissheten om hvem avsenderen er, omfanget, hvor lenge den vil vare, om den rammer andre neste gang, uvissheten om hvordan den skal kunne stoppes, og hvor man kan søke hjelp

er et helt sentralt kjennetegn ved den digitale mobbingen.⁴⁷

De voksne er som regel ikke til stede på de samme digitale arenaene som barna. Barn og unge har på mange måter funnet et frirom der de voksne ikke kan slippe inn. Konsekvensene blir at de voksne føler seg maktesløse og bekymret fordi de ikke helt forstår hva barna driver med, og har en følelse av at de «raser forbi» med en kompetanse voksne ikke har. Denne følelsen er imidlertid ikke kommet med Internett, men har til alle tider vært en del av en generasjonsrelatert panikk for det nye og fremmede.⁴⁸

Staksrud omtaler de som blir oversett og utestengt i de digitale media som *digitale spøkelses*.⁴⁹ Denne formen for digital mobbing består i å bli utelukket fra 'likes', 'tags' og generell involvering i den sosiale utvekslingen på nettet mellom mennesker som man i utgangspunktet ønsker å være en naturlig del av. De digitale spøkelsene er til stede der hvor andre jevnaldrende er, men ingen ser dem.⁵⁰

6.3.4 Omfanget av digital mobbing

Fra internasjonale kvantitative undersøkelser vet vi at digital mobbing finnes alle steder, men at tallene varierer. Tidlige tall fra England viser at 4 pst. rapporterer at de har mottatt ubehagelige SMS-beskjeder.⁵¹ I USA svinger tallene fra ni pst. som har vært utsatt for digital mobbing⁵², til 40 pst.⁵³ De store forskjellene forklares med forskjellige kriterier i undersøkelsene, respondentenes ulike alder, forskjellige definisjoner og undersøkelsesmetoder.⁵⁴ Men som Hinduja og Patchin påpeker, er tallet ikke null i noen undersøkelser.⁵⁵ Digital mobbing forekommer altså blant skolebarn i mange land, også i Norge.

⁴² Søndergaard 2009

⁴³ Kofoed 2009, 2013, Kofoed og Ringrose 2011

⁴⁴ Kofoed 2009, 2014

⁴⁵ Staksrud 2013

⁴⁶ Kofoed 2013

⁴⁷ Kofoed 2013, Spears 2009

⁴⁸ Staksrud 2013

⁴⁹ Staksrud 2014

⁵⁰ Staksrud 2013

⁵¹ Oliver og Candappa 2003

⁵² Ybarra mfl. 2006

⁵³ Raskauskas og Stoltz 2007

⁵⁴ Smith mfl. 2008, Hinduja og Patchin 2009

⁵⁵ Hinduja og Patchin 2009

I Norge er også tallene ulike, og det er derfor usikkerhet knyttet til omfanget av digitale krenkelser og mobbing. Ulike studier gir imidlertid et godt bilde av at digital mobbing foregår. Olweus har i sine studier funnet at om lag 2,9 pst. av elevene rapporterer at de har blitt mobbet via nettet.⁵⁶ Videre viser Elevundersøkelsen 2013 at om lag fem pst. av elevene har opplevd digitale krenkelser fra elever i klassen to til tre ganger i måneden eller mer.⁵⁷ Dette dreier seg gjerne om å bli gjort narr av (4,4 pst.), holdt utenfor (2,3 pst.), spredt løgner om (11,5 pst.), truet (6,8 pst.) og få negative kommentarer om utseendet sitt (4,8 pst.).⁵⁸

I Elevundersøkelsen 2012 fant man at andelen tilfeller av digital mobbing økte i takt med alderen, for deretter å flate ut ved 10. trinn, og fenomenet ble deretter redusert på videregående skole.⁵⁹ Samtidig er det flere studier som ikke har funnet noen klar sammenheng mellom alder og digital mobbing.⁶⁰

En kunnskapsoversikt om digital mobbing anslår at om lag tre til fem pst. av barn og unge i Norge har opplevd å bli digital mobbet i løpet av den siste måneden.⁶¹ Dette funnet stemmer med tall fra Medietilsynet som viser at fire pst. av barn og unge (9–16 år) har opplevd at noen har vært slemme mot dem eller mobbet dem via Internett eller mobil mer enn én gang i måneden. I Medietilsynets rapport for 2014 kommer det frem at 13 pst. av barn i alderen 9–16 år har opplevd at noen har vært slemme mot dem eller mobbet dem på Internett eller via mobilen, men merk da at svar-kategorien er *i løpet av det siste året*. Flere jenter enn gutter har opplevd dette.⁶² I 2012 oppga 15 pst. av barn i alderen 9–16 år at de hadde opplevd digital mobbing *i løpet av det siste året*. Resultatene tyder på at digital mobbing har minket noe i omfang, men at det fortsatt er mye å jobbe med.⁶³

En utvalgsstudie fra 2008 gjennomført av Bendixen og Kennair viser at en av fire elever rapporterte at de hadde blitt utsatt for seksuell rykkespredning, uoppfordret vist seksuelt ubehagelige bilder og uønsket mottatt brev, telefonoppringninger, SMS, MMS, e-post eller Chat med seksuelt innhold.⁶⁴ Mellom fire og fem pst. av elevene rap-

porterte i tillegg at noen hadde spredt bilder av dem med seksuelt innhold på mobil eller internett.

Det er ikke gjort entydige funn av hvorvidt digital mobbing rammer gutter eller jenter mest.⁶⁵ Smith peker på at jenter er mer tilbøyelige til å mobbe digitalt enn tradisjonelt, på samme måte som jenter i tradisjonell mobbing er mer involverte i det han kaller relasjonell mobbing enn i fysisk mobbing. Dette forklarer han med at jenter i mindre grad mobber fysisk, men mer indirekte, for eksempel ved rykkespredning.⁶⁶ En norsk utvalgsstudie blant jenter på 9. og 10. trinn fant at jentenes kommunikasjon på nettet var omfattende, opptil flere og lange perioder hver dag. Kommunikasjonen jentene imellom førte ofte til misforståelser og konflikter, og alle jentene i studien hadde erfaring med trakassering og mobbing på Internett.⁶⁷ En annen studie har vist at jentene oftere enn gutter blir utsatt for uønsket seksuell kontakt på nettet.⁶⁸

Det kan med andre ord virke som om det er en tendens til at jenter er mer utsatt for digital mobbing enn gutter.⁶⁹

Flere av dem som blir utsatt for krenkelser i spill forteller at de får krenkende kommentarer og blir utstemt eller fryst ut dersom de ikke er tilstrekkelig dyktige. Erfaringen til Friends er at det innenfor e-sport, som innenfor mange andre sportsgrener, finnes en stor oppmerksomhet på prestasjon der spillerne risikerer å bli stemt ut og utestengt.⁷⁰

I en norsk rapport fra Senter for anvendt medieforskning om online-spill finner man et litt annet mønster. Rapporten understreker at seksualisert trakasserende språkbruk er svært utbredt i online-spill. 80 pst. av aktive spillere som er spurt i et spørreskjema på nett rapporterer at de hadde opplevd diskriminerende språkbruk av typen som «retard», og 55 pst. hadde sett homofobiske skjellsord.⁷¹

Interessen for underholdningsbasert innhold øker blant jenter, men innenfor e-sport er majoriteten av spillerne fortsatt gutter. De jentene som deltar forteller at det kan være en tøff sjargong og flere spillinteresserte jenter forteller at de velger

⁵⁶ Olweus 2012

⁵⁷ Wendelborg 2014

⁵⁸ Wendelborg 2014

⁵⁹ Wendelborg 2013

⁶⁰ Katzer mfl. 2009, Monks mfl. 2012, Smith mfl. 2008

⁶¹ Hellesvik og Øverlien 2013

⁶² Medietilsynet 2014a

⁶³ Medietilsynet 2014a

⁶⁴ Bendixen og Kennair 2008

⁶⁵ Kowalski mfl. 2014, Tokunga 2010

⁶⁶ Slonje mfl. 2013, Smith 2012

⁶⁷ Nærbøe 2011

⁶⁸ Hellesvik og Øverlien 2013

⁶⁹ Görzig og Frumkin 2013, Görzig og Ólafsson 2012

⁷⁰ Friends 2015

⁷¹ Ask og Svendsen 2014

brukernavn som skjuler at de er jenter slik at de kan unngå negativ oppmerksomhet.⁷²

Berne mfl. har gjennomført intervjuer med tenåringer i Sverige som peker på at det er vanlig med utseenderelatert digital mobbing av både gutter og jenter, men først og fremst av jenter.⁷³ Videre forteller mange unge jenter at målet med å være aktiv på sosiale medier er å få oppmerksomhet, men at dette samtidig innbærer en risiko for å bli utsatt for krenkelser. For unge jenter virker det som om andres mening om deres utseende er viktig. Dette er ikke like viktig for guttene. Mens jentene peker på lav selvfølelse og nedstemthet som konsekvenser av utseenderelatert digital mobbing, reagerer guttene i mindre grad på slik type mobbing. Derfor er nedsettende kommentarer om utseende særskilt sårende for jenter og Berne mfl. mener at nettopp digital mobbing relatert til utseende da blir en effektiv måte å såre og trykke ned andre på.⁷⁴

Tall fra slettmeg.no-tjenesten viser at digitale krenkelser eller digital mobbing ikke bare er et ungdomsproblem.⁷⁵ Tjenesten håndterte i 2013 til sammen 6177 henvendelser. Halvparten av de som kontaktet tjenesten i 2013 var over 25 år. Den største aldersgruppen er likevel ungdom fra 12 til 18 år, noe som utgjør nesten 30 pst. av de som kontaktet tjenesten. Det er flest kvinner som kontakter slettmeg.no (62 pst.). Den vanligste henvendelsen gjelder sletting av profil (31 pst.). En stor andel av dette er datingprofiler av ulike typer. Om lag 28 pst. av henvendelsene gjaldt krenkelser. Av de som opplever å bli krenket på nettet, er bilder eller videoer den vanligste årsaken til krenkelsen. Rundt ti pst. av alle henvendelsene som kom til slettmeg.no i 2013, gjaldt personer som trengte hjelp til å fjerne bilder eller videoer fra Internett.

I rapporten hevdes det at det i 2013 har skjedd en økning av alvorlige saker som trusler og utpressing. Utpressingen kan dreie seg om alt fra pengebeløp, til at det skal sendes nakenbilde til utpresseren. I mange tilfeller har ofrene allerede vært i dialog med politiet, men er blitt avvist der.⁷⁶

6.3.5 Sammenhengen mellom digital mobbing og tradisjonell mobbing

Mye forskning har vist at det er stor overlapping mellom å være involvert i henholdsvis digital mobbing og tradisjonell mobbing. Som nevnt tidligere er det svært få som utsettes for krenkelser og mobbing kun via digitale medier.⁷⁷ I Olweus' studier fra amerikanske skoler mellom 2006 og 2010 var 88 pst. av de som var involverte i digital mobbing, også involvert i tradisjonell mobbing. I hans studier av norske skoler i samme tidsrommet ble 93 pst. av de som ble digitalt mobbet, også tradisjonelt mobbet.⁷⁸

Det er også funn som viser at de som utsettes for tradisjonell mobbing har en økt sannsynlighet for selv å mobbe andre digitalt.⁷⁹ Dette gjelder særlig for jenter. Det er også mye som tyder på at det finnes en sterk sammenheng mellom å mobbe andre digitalt, og det å bli utsatt for digital mobbing. Kowalski mfl. fant at de som mobbet andre gjennom digitale medier, så ut til å øke sannsynligheten for selv å bli utsatt for digital mobbing.⁸⁰ I en EU Kids Online-undersøkelse finner vi at av de barna som sier de har mobbet andre digitalt, har 58 pst. opplevd å bli mobbet selv. Den samme undersøkelsen finner også at de barna som blir mobbet digitalt, og de som mobber andre digitalt, i større grad er sårbare både psykisk og sosialt enn andre barn, inklusive de som blir utsatt for tradisjonell mobbing. Når man spør om hvorfor de som mobber, gjør det, oppgir mange hevn som et sentralt motiv. Mange føler seg selv trakassert og mobbet, og skulle «ta igjen». Slik kan digital mobbing føre til at flere parter opplever seg utsatt for mobbing.

En ny meta-analyse av digital mobbing fant til sammen 131 studier som undersøkte ulike risiko- og beskyttende faktorer og sammenhengen med å bli mobbet eller mobbe andre digitalt.⁸¹ De to risikofaktorene som hadde sterkest sammenheng med å bli mobbet digitalt var å ha vært utsatt for tradisjonell mobbing (gjennomsnittlig korrelasjon = 0,40) eller å ha mobbet andre tradisjonelt (gjennomsnittlig korrelasjon = 0,25). Hvor hyppig man brukte nettet og risikofylt nettatferd var også forbundet med å bli utsatt for digital mobbing (gjennomsnittlig korrelasjon 0,17 og 0,18). Det å ha

⁷² Friends 2015

⁷³ Berne mfl. 2014

⁷⁴ Berne mfl. 2014

⁷⁵ slettmeg.no 2013

⁷⁶ slettmeg.no 2013

⁷⁷ Flygare og Johansson 2013

⁷⁸ Olweus 2012

⁷⁹ Flygare og Johansson 2013, Slonje mfl. 2013, Smith 2008, Görzig og Olafsson 2012

⁸⁰ Kowalski mfl. 2012

⁸¹ Kowalski mfl. 2014

blitt utsatt for digital mobbing var forbundet med en rekke negative konsekvenser som stress, tanker om selvmord, depresjon, angst og ensomhet (gjennomsnittlige korrelasjoner mellom 0,24–0,34).

Tilsvarende resultater for å være den som utsetter andre for digital mobbing var selv å ha blitt utsatt for digital mobbing (gjennomsnittlig korrelasjon = 0,51) eller tradisjonell mobbing (gjennomsnittlig korrelasjon = 0,45).⁸² Negative holdninger og verdier var også forbundet med å mobbe andre digitalt i tillegg til risikabel og hyppig nettbruk (gjennomsnittlig korrelasjoner mellom 0,20 og 0,37). Det å utsette andre for digital mobbing var først og fremst forbundet med konsekvenser som alkohol og stoffbruk (gjennomsnittlig korrelasjon = 0,27), men også angst (gjennomsnittlig korrelasjon = 0,16).

For de beskyttende faktorene var det jevnt over noe svakere sammenhenger enn for risikofaktorene, men felles for både å ha blitt utsatt for

⁸² Kowalski mfl. 2014

digital mobbing samt å utsette andre for dette hadde opplevd skoleklime og trygge skoler en betydning.⁸³

Nyere norske studier viser at det å bli utsatt for digital eller tradisjonell mobbing kan gi seg utslag i ulike typer emosjonelle problemer; mens det å bli mobbet tradisjonelt henger mest sammen med depresjon, henger det å bli mobbet digitalt mest sammen med angst.⁸⁴

Det bør undersøkes nærmere om det er mulig å skille mellom konsekvenser av digital mobbing og tradisjonell mobbing, og om et slikt eventuelt skille vil gjelde for nåværende og fremtidige skolegenerasjoner. Ulike konsekvenser som følge av ulik type mobbing bør også ha betydning for hvilke tiltak man velger å sette inn mot digital og tradisjonell mobbing. I tillegg er denne kunnskapen viktig for å kunne identifisere og hjelpe de som blir utsatt for digital og tradisjonell mobbing.

⁸³ Kowalski mfl. 2014

⁸⁴ Sjursjø mfl. 2014

Kapittel 7

Krenkelser, trakassering og diskriminering

7.1 Innledning

I dette kapitlet behandles forskning knyttet til krenkelser, trakassering og diskriminering. Det redegjøres også for mobbing om det er knyttet til diskrimineringsgrunnlagene. På samme måte som kapittel 4 utgjør dette kapitlet grunnlaget for utvalgets begrepsbruk som skissert i del 1.

FNs barnekonvensjon slår fast at barn ikke skal utsettes for krenkelser, mobbing trakassering eller diskriminering. Krenkelser er også viktig å forebygge og gripe inn overfor både fordi enkeltstående krenkelser kan utvikle seg til mobbing, og noen enkeltkrenkelser kan ramme den som utsettes for dem, hardt. Derfor gir vi først et overblikk over rapporterte krenkelser i Norge og årsaker til disse.

Noen former for krenkelser er knyttet til diskrimineringsgrunnlagene, det vil si blant annet kjønn, etnisk tilhørighet og seksuell orientering. Disse diskrimineringsgrunnlagene gjennomgås i avsnitt 7.4.

7.2 Omfanget av krenkelser i norsk skole

I Elevundersøkelsen 2014 kom det frem at ca 15 pst av elevene opplever å bli krenket på skolen mer enn to til tre ganger i måneden. Åtte pst. av elevene har opplevd å bli gjort narr av slik at de ble lei seg to til tre ganger i måneden eller mer. Like ofte opplever seks pst. kommentarer om deres eget utseende som de ikke liker, videre opplever ca. seks pst. å bli holdt utenfor, i underkant av seks pst. har opplevd at det har blitt spredt løgner om dem, ca. to pst. av elevene har blitt truet, og omtrent like mange har blitt slått, sparket eller holdt fast så de ble redde.¹ Rapporteringene i 2014 viser en klar reduksjon i andelen elever som opplever å bli krenket sammenlignet med resultatene fra 2013. Totalt er det en nedgang på seks

prosentpoeng i andel elever som opplever å bli krenket månedlig fra 21,1 prosent i 2013 til 15,1 prosent i 2014.

I Elevundersøkelsen² stilles elevene spørsmål om hvorvidt de har opplevd noen av følgende krenkelser:

- Noen gjorde narr av eller ertet meg, slik at jeg ble lei meg
- Jeg ble holdt utenfor
- Noen spredte løgner om meg
- Noen truet meg
- Noen slo, dyttet, sparket eller holdt meg fast så jeg ble redd
- Noen kommenterte utseendet mitt på en måte jeg ikke likte

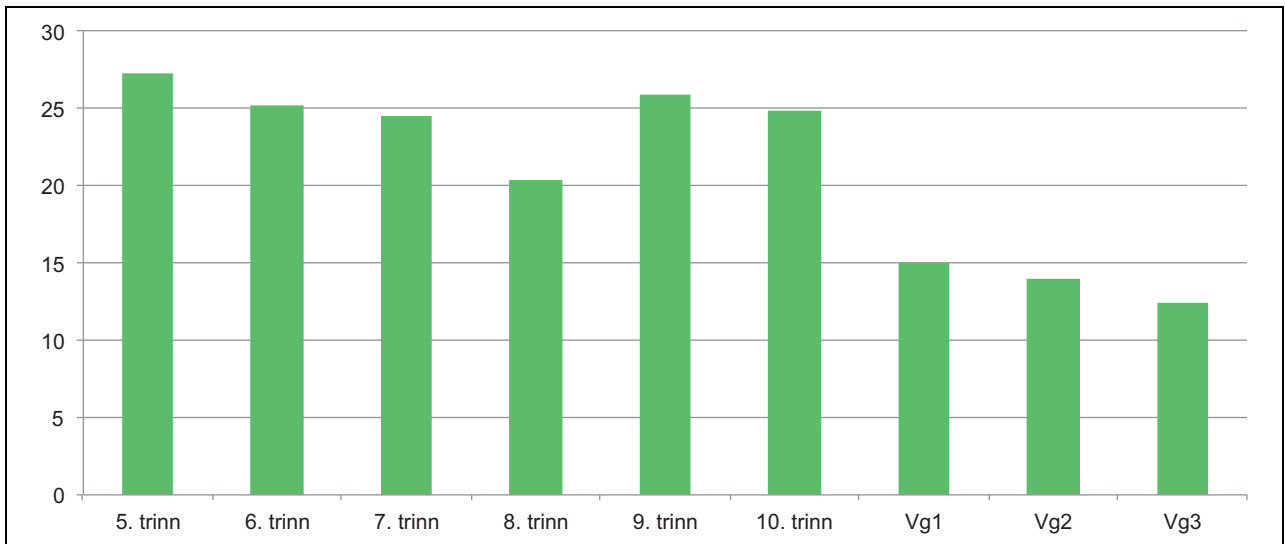
Figur 7.1 viser forekomsten av krenkelser etter trinn. Det er på 9. og 10. trinn at andelen elever som krenkes, er størst. I videregående opplæring går andelen som opplever at de krenkes, ned. Denne tendensen gjelder for de fleste typene av krenkelser. Et unntak er negative kommentarer om utseendet, som stiger fra 5. til 7. trinn, for så å følge samme mønster som de andre krenkelsene, med en sterk økning på 9. og 10. trinn. På barnetrinnet er det en relativt høy andel som rapporterer at de opplever å bli gjort narr av eller ertet. Det er også mange som opplever å bli holdt utenfor. Sammenlignet med barnetrinnet er det flere på ungdomstrinnet som opplever negative kommentarer om utseendet. Også på ungdomstrinnet er det å bli ertet eller gjort narr av den krenkelsen som flest opplever. I videregående opplæring er de hyppigste krenkelsene å bli holdt utenfor, bli ertet eller gjort narr av og å bli spredt løgner om.³

De fysiske overgrepene i form av å bli slått, dyttet, sparket og holdt fast er blant de mindre vanlige krenkelsene på alle trinn. Flest elever opplever dette på 5. trinn og færrest på Vg3. Trusler følger samme mønster med at flest opplever dette på 5. trinn og færrest på Vg3. Dette er i tråd med

¹ Wendelborg 2015

² Wendelborg 2015

³ Wendelborg 2015



Figur 7.1 Andel krenket fordelt på trinn (gjennomsnitt).

Kilde: Wendelborg 2014b

erfaringer fra feltet som tilsier at fysiske krenkelser er mindre vanlig. Til gjengjeld kan de være grove når de først oppstår.⁴

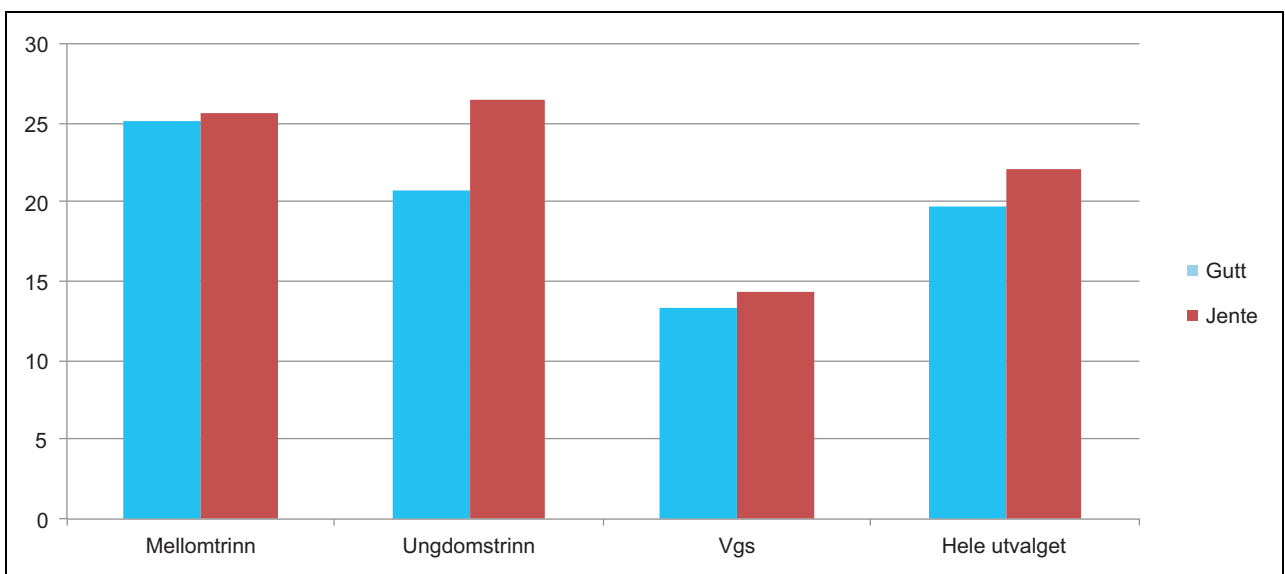
Forskjell på jenter og gutter

Elevundersøkelsen 2013 viser at det er flere jenter enn gutter som opplever å bli krenket. Denne forskjellen er størst på ungdomstrinnet. Vi ser av figur 7.2 at under at seks pst. flere jenter enn gutter opplever å bli krenket på ungdomstrinnet.

Elevundersøkelsen viser også klare kjønnsforskjeller når det gjelder hva slags krenkelser gutter og jenter utsettes for. Jentene opplever i langt større grad enn guttene å bli holdt utenfor på alle trinn. Jentene opplever også i større grad enn guttene at det spres løgner om dem. Denne forskjellen er særlig stor på ungdomstrinnet. Gutter opplever i større grad enn jenter å bli utsatt for trusler og fysiske angrep. Fra 7. til 10. trinn opplever jenter mer negative kommentarer om utseendet enn guttene. På de øvrige trinnene opplever guttene litt flere krenkelser av denne typen enn jentene.⁵

⁴ Oudmayer 2014

⁵ Wendelborg 2014a



Figur 7.2 Andel krenket på mellom- og ungdomstrinnet og i videregående opplæring på kjønn

Merk at tallene her er hentet fra Elevundersøkelsen 2013 hvor forekomsten av krenkelser var 21 pst.

Kilde: Wendelborg 2014b

Tabell 7.1 Hvem utførte krenkelsen?

	Noen gjorde narr av eller ertet meg slik at jeg ble lei meg	Jeg ble holdt utenfor	Noen spredte løgner om meg	Noen truet meg	Noen slo, dyttet, sparket eller holdt meg fast så jeg ble redd	Noen kommenterte utseendet mitt negativt på en måte jeg ikke likte
Elever i klassen	62,0	72,0	49,1	46,8	54,7	58,2
Andre elever på skolen	25,8	18,8	33,6	26,8	26,3	29,4
Noen som ikke gikk på skolen	1,8	1,2	3,8	6,3	3,4	2,5
Noen voksne på skolen	5,3	3,1	3,0	9,6	7,9	2,9
Vet ikke	2,8	2,6	7,3	4,5	3,9	2,7

Kilde: Wendelborg 2015

Et funn er at guttene rapporterer om mer mobbing enn jentene i Elevundersøkelsen 2013.⁶

Elever i klassen krenker mest

Tabell 7.1 viser at det er elevene som utøver mesteparten av krenkelsene. Dette gjelder særlig for hendelser som å bli holdt utenfor, gjort narr av eller kommentarer om utseendet på en negativ måte. Her står elever i klassen for over halvparten av hendelsene. Voksne på skolen står for omtrent

ti pst. av tilfellene der noen har blitt truet eller slått, sparket, holdt fast eller dyttet så de ble redde.⁷

7.3 Krenkelser og trakassering som et resultat av normbrudd

Det er gjort lite forskning på krenkelser i Norge. Mye av forskningen på krenkelser i skolen er gjort i Sverige. I Sverige er krenkende behandling et begrep som er brukt i skolesammenheng lenge enn i Norge. Sverige koblet sammen mobbing og krenkelsesbegrepet i 1990-årene. I Sverige ble det lovfestet en plikt til å handle når elever ble utsatt for krenkende behandling i 1994.⁸ Tilsvarende ble gjort i Norge i 2003. I Norge er det i hovedsak forsket på mobbing samt noe på trakassering og diskriminering av særskilte grupper. Det er lite forskning på hvorfor elever utsettes for krenkelser. I og med at krenkelser forstås som både enkeltstående og flere hendelser som krenker en elevs integritet og verdighet og omfatter alt fra mobbing, vold, trakassering til enkeltstående utsagn, vil også forklaringene på hvorfor krenkelsene skjer, kunne være ulike.

Når krenkelser skal forklares, vises det ofte til normer. Mange forskere mener forklaringen på disse krenkelsene kan knyttes til fellesskapets forestillinger om normer og normalitet. Det er ofte forestillinger om hva som er normalt eller ikke normalt som ligger bak krenkelser, trakassering og diskriminering. Det kan virke som et fellestrekk for de fleste krenkelsene knyttet til diskrimineringsgrunnlagene, med unntak av kjønn,

Boks 7.1 Funnene om krenkelser i Elevundersøkelsen 2013 og 2014 kan oppsummeres med følgende generelle konklusjoner:

1. Det er mest verbale krenkelser og utestenging (indirekte krenkelser).
2. Det er en klar økning av krenkelser på 9. og 10. trinn.
3. Det er til dels klare kjønnsforskjeller i type krenkelser.
4. Det er mest medelever som krenker, og krenkelsene foregår mest ute.
5. Skolen er uvitende om mye av dette.
6. Mange opplever at de ikke får hjelp fra skolen
7. Resultatene fra Elevundersøkelsen 2014 er svært lik resultatene fra 2013, foruten at det er en klar reduksjon av krenkelser fra 2013 til 2014.

¹ Wendelborg 2014a og Wendelborg 2015

⁶ Wendelborg 2014a

⁷ Wendelborg 2015

⁸ Skolverket 2009a



Figur 7.3

er at det er snakk om forholdet mellom majoritet og minoritet. Skolverket konstaterer at diskriminering, trakassering og krenkelser sjelden er enkelthendelser, men at de dukker opp på varierende måter i forbindelse med sosiale relasjoner som virker som inkluderende og ekskluderende normskapende prosesser, og som stadig pågår i virksomheten.⁹ Årsakene til krenkelser, trakassering og diskriminering i skolen er ikke først og fremst å finne hos individene, men i de sosiale prosessene som elevene deltar i. En skoles organisasjon og kultur samt samarbeidsformene mellom de ulike gruppene kan underbygge eller motvirke at krenkelser, trakassering og diskriminering skjer.¹⁰ Dette er også et funn i undersøkelsen til Skolverket fra 2009.¹¹ I denne studien fant de at årsaken til at krenkelser, trakassering og diskriminering oppstår, kan kobles til normene som finnes i skolen. De mener at skolene blir sentrale arenaer for elevenes sosialisering inn i ulike slags normsystemer. Normer kan kobles til forestillinger om normalitet og avvik. Gjennom å kategorisere oppførsel, handlinger og utseende som «normale» og «unormale» skapes og opprettholdes grenser og hierarkier i virksomhetene. Disse normene behøver ikke å være entydige, men kan variere, og noen av dem kan være motstridende. Elever og personale befinner seg dermed stadig i normskapende aktiviteter der forestillinger om hva som er normalt og avvikende, krysser hverandre. Skolene blir møteplasser der ulike normer gjentas, utfordres, begrenser og muliggjør forandringer knyttet til spørsmål om krenkelser, trakassering og diskriminering.¹² I undersøkelsen går det frem at noen normer dominerer og setter preg på de sosiale maktrelasjonene. Å være sekulær kristen, hvit og heteroseksuell er uttalte normer. Forestillinger om kjønnsforskjeller som «normale», det vil si at jenter og gutter skal være ulike og komplementære, gjennomsyrrer også skolen.¹³

En forklaring basert på skolens kultur og normer finnes også hos Hägglund, som bruker

begrepet *banal mobbing* for å beskrive fenomenet.¹⁴ Dette begrepet viser til at utestenging og krenkelser har blitt en del av den vanlige måten å handle og tenke på. Begrepet banal mobbing brukes for å diskutere de sosiale og kulturelle mekanismene som bidrar til å legitimere og dermed banalisere mobbing og krenkelser i skolehverdagen. Banal mobbing brukes for å beskrive hvordan sosiale hendelser som det av etiske, moralske eller andre grunner egentlig burde settes spørsmål ved eller reageres mot, kan passere uten at noen reagerer eller griper inn. For at krenkende handlinger og mobbing skal oppfattes og møtes som banale og hverdagslige foreteelser i en vennegjeng, må det finnes en felles oppfatning av normer og vilkår for tilhørighet, et felles syn som inkluderer regler for når og hvordan krenkelser, uvitenhet og vold mot jevnaldrende er tillatt. For å forstå den banale mobbingens kulturelle og sosiale logikk må man forstå de pedagogiske og institusjonelle tradisjoner der den forekommer, og på hvilken måte sosial tilhørighet og dens vilkår tolkes, konstrueres og brukes av de som er der i hverdagen.¹⁵ I en kultur der konkurransen om sosiale posisjoner er hard og man til stadighet må vise at man er konkurransedyktig i kampen om posisjonene, og der det finnes få muligheter til å unngå å delta i dette, er det ikke rart at det oppstår en kulturelt akseptert norm om at ikke alle kan hevde seg. Den som havner utenfor, må skyldes på seg selv. Når en kultur preget av banal mobbing skal endres, er det viktig også å se på voksenkulturens måte å håndtere sosial tilhørighet og sosiale vilkår på.¹⁶

7.4 Krenkelser mv. knyttet til diskrimineringsgrunnlagene

Elever har etter diskrimineringslovgivningen og barnekonvensjonen artikkel 2 et særskilt vern mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering knyttet til de lovfestede diskrimineringsgrunnlagene. Det vil si at elever har et særskilt

⁹ Skolverket 2012

¹⁰ Skolverket 2013

¹¹ Skolverket 2009a

¹² Skolverket 2009a

¹³ Skolverket 2009a

¹⁴ Hägglund 2007

¹⁵ Hägglund 2007

¹⁶ Hägglund 2007

vern mot å bli krenket, mobbet, trakassert eller diskriminert på grunnlag av sitt kjønn, sin etnisitet, religion, seksuelle orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk eller funksjonsnedsettelse. Samer har også et særskilt vern gjennom å være urfolk.

En svensk utvalgsundersøkelse viser at 46 pst. av de krenkelsene som unge er utsatt for, er knyttet til diskrimineringsgrunnlagene. Når det gjelder krenkelser, mobbing og trakassering via sosiale medier, er 58 pst. knyttet til diskrimineringsgrunnlagene. Gutter er oftere utsatt av årsaker knyttet til deres hudfarge og for at de er for «jentete». Jenter er både på nettet og ellers utsatt først og fremst på grunn av kjønnsstillingen.¹⁷

Her gjengis først funn fra Elevundersøkelsen om diskriminering og urettferdig behandling i avsnitt 7.4.1. Deretter redegjøres det for forskning om krenkelser, mobbing og trakassering knyttet til de ulike diskrimineringsgrunnlagene. Vi ser nærmere på forekomsten av denne formen for hendelser blant elever i norsk skole, og hva som kan være årsaken til at slike handlinger oppstår. Det er, som gjennomgangen av forskning vil vise, store forskjeller i hvor mye kunnskap vi har om krenkelser i skolen knyttet til de ulike diskrimineringsgrunnlagene.

7.4.1 Diskriminering og urettferdig behandling

For å få en oversikt over elevenes opplevelse av krenkelser som har sammenheng med diskrimineringsgrunnlagene, er Elevundersøkelsene fra perioden 2007–2012 det eneste materialet som gir en samlet oversikt. I Elevundersøkelsen 2013 og 2014 er det stilt nye spørsmål om krenkelser som ikke er knyttet til diskrimineringsgrunnlagene i de obligatoriske spørsmålene.¹⁸ Elevundersøkelsen kartlegger dermed krenkelser, men ikke innholdet i krenkelsene. Dette betyr at det ikke finnes kunnskap om innholdet, og at vi ikke vet om krenkelsene er knyttet til diskrimineringsgrunnlagene. For å få utfyllende informasjon om krenkelser som er knyttet til diskrimineringsgrunnlagene, må vi derfor gå til andre undersøkelser.

Elevundersøkelsen spurte i perioden 2007 til 2012 om elever på 10. trinn og i videregående opplæring hadde opplevd å bli utsatt for urettferdig behandling/diskriminering på fem ulike områder. Disse områdene var *kjønn, funksjonshemming,*

nasjonalitet, religion eller livssyn, samt seksuell orientering. Det er ingen store endringer i opplevelsen av diskriminering blant elevene i Elevundersøkelsen i perioden 2008 til 2012.¹⁹ Imidlertid kommer det frem at elevene konsekvent har oppgitt lavere forekomst av diskriminering på de ulike områdene i 2012 sammenlignet med foregående år. Det stilles spørsmål ved om det kanskje sett under ett er tegn til en tendens til mindre diskriminering og urettferdig behandling i den norske skolen. I 2013 var spørsmålene om diskriminering og trakassering frivillige.

Begrepet diskriminering er ikke definert i spørreskjemaet, så det er vanskelig å vite hva elevene legger i dette begrepet. Dette er problematisk fordi det er usikkert hva vi har fått svar på. Siden spørsmålet inneholder formuleringen «urettferdig behandling/diskriminering», er det nærliggende å tro at elevene likestiller urettferdig behandling og diskriminering. Dette er og med på å redusere verdien av funnene. Det går frem av Elevundersøkelsen 2012 at 7,2 pst. av elevene på ungdomstrinnet og i videregående opplæring oppgir at de har vært diskriminert på minst ett av disse områdene to til tre ganger i måneden eller oftere.

Andelen som opplever seg diskriminert to til tre ganger i måneden eller oftere, varierer fra 2,4 pst. (funksjonshemming) til 3,8 pst. (kjønn).²⁰ I 2012 var det 3,2 pst. som oppga at de har blitt utsatt for diskriminering på bakgrunn av nasjonalitet, to til tre ganger i uken eller oftere. 1,4 pst. av elevene på ungdomstrinnet og i videregående opplæring oppga at de har blitt utsatt for diskriminering en gang i uken eller mer, på bakgrunn av religion eller livssyn. 2,9 pst. oppgir at de er utsatt for dette to til tre ganger i måneden eller oftere. I 2012 var det 2,8 pst. av elevene på ungdomstrinnet og i videregående opplæring som opplevde at de har vært utsatt for diskriminering to til tre ganger i måneden eller mer, på bakgrunn av seksuell orientering. For å forstå tallene er et sentralt poeng at foruten kjønn er det *relativt små grupper* som omtales. Eksempelvis kan to pst. av elevpopulasjonen som opplever å bli diskriminert på bakgrunn av funksjonshemming eller seksuell orientering, utgjøre en stor andel av disse gruppene. Det vil si at det godt kan være at en stor andel av elever med nedsatt funksjonsevne eller annen seksuell orientering enn majoriteten (eller annen nasjonalitet, religion eller livssyn) opplever å bli diskriminert. Det er dessverre ikke mulig å undersøke om

¹⁷ Flygare og Johanson 2013b

¹⁸ Skoleeieren og skolen kunne velge spørsmål om diskriminering som tilleggsspørsmål i 2013 og 2014

¹⁹ Wendelborg mfl. 2013

²⁰ Wendelborg mfl. 2013

dette er tilfellet med det foreliggende datamaterialet.

NIFU gjennomførte i 2010 en undersøkelse der de så på forskjeller mellom skoler når det gjaldt andelen elever som over tid rapporterte om mobbing, urettferdig behandling eller diskriminering i Elevundersøkelsen.²¹ De fant at urettferdig behandling og diskriminering så ut til å henge svært nøye sammen med omfanget av mobbing på skolenivå, og at dette for en stor del dreier seg om det samme. Dette fenomenet er bare kartlagt på 10. trinn. Ifølge Lødding og Vibe har til sammen 6,8 pst. av elevene rapportert at de har opplevd diskriminering eller urettferdig behandling på grunn av kjønn to til tre ganger i måneden eller oftere, mens den tilsvarende andelen for diskriminering eller urettferdig behandling på grunn av nasjonalitet er 4,3 pst. Andelen som har krysset av slik på minst ett av de seks spørsmålene, blir svært høy ved at hele 16,5 pst. av elevene rapporterer om dette. 19,6 pst. av guttene og 13,4 pst. av jentene rapporterer om en eller annen form for diskriminering eller urettferdig behandling.

Lødding og Vibe påpekte at *omfanget av urettferdig behandling og diskriminering er større enn omfanget av mobbing*, og at dette ser ut til å henge sammen med at disse fenomenene langt oftere knyttes til læreres atferd enn mobbing. I 2012 oppgir 5,2 pst. av elevene at de har blitt urettferdig behandlet/diskriminert av én eller flere lærere to eller tre ganger i måneden eller oftere. 4,3 pst og 3,3 pst. av elevene oppgir at de er utsatt for diskriminering to til tre ganger i måneden eller oftere fra henholdsvis elever i gruppen/klassen og andre elever på skolen.²² Ser vi på hvem som diskriminerer sammenlignet med hvem som mobber, ser vi at når det gjelder mobbing, er det elevene som oppgis å mobbe mest, mens det er lærerne som oppgis å diskriminere mest.²³ Tilsvarende ser vi i Elevundersøkelsen 2013 at det er elevene som krenker mest.²⁴

Analysen av kjønnsforskjeller i dataene fra Elevundersøkelsen 2012 viser at på alle områder oppgir gutter at de oftere er diskriminert enn jenter.²⁵ Skolverket fant også i sin undersøkelse at det både i grunnskolen og i gymnasieskolen var gutter som var mest utsatt, og som mest utsatte andre for, verbal trakassering og trusler så vel som fysisk trakassering.²⁶ Skolverket fant at tra-

kasseringen kunne knyttes til ikke bare homofobi og rasisme, men også til annen krenkende behandling, særskilt med hensyn til utseendet, blant annet kroppsstørrelse.

7.4.2 Kjønn og seksuell trakassering

Det første diskrimineringsgrunnlaget som behandles, er kjønn. Dette handler om krenkelser som har sitt utspring i kjønn, for eksempel seksuell trakassering. Det er gjort få studier i de siste årene om krenkelser basert på kjønn. I en del av tilfellene er studiene både en studie av seksuell trakassering på grunn av kjønn eller trakassering knyttet til en persons seksuelle orientering. Eksempler på dette er både Helseths kunnskapsstatus om kjønnsrelatert mobbing og Bendixen og Kennairs undersøkelse, som det redegjøres for nedenfor.

Omfanget og hvordan det arter seg

I Elevundersøkelsen 2012 finner vi tydelige forskjeller mellom gutter og jenter knyttet til hvilke krenkelser de oppgir at de har opplevd, se avsnitt 7.2. Et funn er at når det gjelder kommentarer på utseendet, svarer en relativt høy andel av både jentene og guttene at de har blitt utsatt for denne typen krenkelse, men det er jentene som i størst grad rapporterer om dette, og da særlig jenter på ungdomstrinnet.²⁷ Vi har ikke kjennskap til hva slags type kommentarer om utseendet elevene har blitt utsatt for, og om det er koblet til et eller flere av diskrimineringsgrunnlagene som kjønn eller seksuell identitet. Det er ikke mulig å utlede dette av de spørsmålene som stilles i Elevundersøkelsen slik den er fra 2013.²⁸ I Elevundersøkelsen som ble gjennomført før 2013, finner vi disse resultatene, men da koblet til urettferdig behandling og diskriminering. Det er et kunnskapshull her i de obligatoriske spørsmålene i Elevundersøkelsen 2013.

Helseth utarbeidet en kunnskapsstatus for tidligere forskning om kjønnsrelatert mobbing i 2007 på vegne av Utdanningsdirektoratet. Her deles seksuell trakassering inn i tre former med *verbale, ikke-verbale* og *fysiske elementer*. Verbale uttrykk omfatter direkte bruk av kjønne ord som «hore» og «homse», kommentarer om kropp, utseende eller privatliv, samt forslag til/krav om seksuelle tjenester. Ikke-verbale former omfatter

²¹ Lødding og Vibe 2010

²² Wendelborg mfl. 2013

²³ Wendelborg mfl. 2013

²⁴ Wendelborg mfl. 2013

²⁵ Wendelborg mfl. 2013

²⁶ Skolverket 2009a

²⁷ Wendelborg mfl. 2013

²⁸ Wendelborg mfl. 2014

seksuelt ladet stirring og visning av pornografiske bilder, og mer indirekte former som omfatter mot-tak av telefoner, SMS, Chat etc. med seksuelt innhold, ryktespredning og at noen legger ut bilder med seksuelt innhold av personen på Internett eller sprer dette via mobiltelefon. Fysiske former for trakassering omfatter ufrivillig seksuell kontakt som klemming, beføling av bryster eller å bli tatt i skrittet, samt kyssing. Disse formene for trakassering grenser opp mot seksuelle overgrep og krenkelser.²⁹ I flere etterfølgende norske studier³⁰ om seksuell trakassering og mobbing på grunn av seksualitet er Helseths begrepsavklaring av seksuell trakassering lagt til grunn. Dette gjelder særlig innenfor skoleområdet.

Kunnskapsstatusen påpeker at flere, både kvalitative og kvantitative, undersøkelser av negativt ladet språkbruk blant unge viser at mobbing og skjellsord ofte er kjønnsespesifikke. Det verste en gutt kan bli kalt, er homofil, og det verste ordet for en jente er hore.³¹ Disse ordene brukes som grensemarkører for hva som er akseptert oppførsel innenfor kjønnsrollene.³² Når tenåringsgutter utsetter jenter for krenkelser, får det mer seksuelle antydninger og ligner på seksuell trakassering.³³ Bendixen og Kennair peker på at det etter 2007 er kommet flere undersøkelser om seksuell trakassering, men at det fortsatt er et behov for mer forskning.³⁴

Bendixen og Kennair gjennomførte i 2008 en studie om seksuell trakassering blant 1524 elever i videregående skoler i Sør-Trøndelag. De fant at én av tre gutter og én av 20 jenter var blitt utsatt for nedsettende bemerkninger som «homo», «lesbe» og lignende i de siste månedene.³⁵ Bendixen og Kennair fant at verbale former for seksuell trakassering var blant de mest vanlige sammen med seksuelt ladet stirring.³⁶ De konkluderte ut fra rapportens funn med at det virket rimelig å anta at *seksuell trakassering er et omfattende problem blant elever i videregående opplæring*. De mente at søkelyset derfor bør rettes mot hva som kan gjøres for å redusere omfanget.

Resultatene i studien viste at det å bli utsatt for seksuell trakassering var vanlig både blant gutter

og jenter, men at trakasseringen er ulik.³⁷ Jentene var mer utsatt for kommentarer om kropp og utseende, samt beføling, krav om seksuelle tjenester og tvang til samleie/munnsex (overgrep). Guttene var spesielt utsatt for homonegative utsagn. Jenter på yrkesfaglige studieprogrammer var mer utsatt for alvorligere former for trakassering enn jenter på studieforbereprogrammer. Homofile og biseksuelle elever og elever med fremmedkulturell bakgrunn rapporterte noe høyere forekomst av å bli utsatt for seksuell trakassering og tvang til sex. Elever i disse gruppene var også noe mer involvert i seksuell trakassering av andre. Gutter var med få unntak mer involvert i seksuell trakassering av andre enn det jenter var.³⁸ Totalt rapporterte 47,6 pst. av jentene og 47 pst. av guttene at de hadde blitt utsatt for nedsettende bemerkninger som «hore», «bitch» og lignende på og/eller utenfor skolen av jevnaldrende og/eller voksne. For jentenes del var det færre som rapporterte om at slike kommentarer falt på skolen (27 pst.) enn utenfor skolen (38 pst.). Guttene opplevde at slike kommentarer falt like mye i begge kontekster.³⁹ Det var noe flere gutter som rapporterte at nedsettende ord og uttrykk med seksuelt innhold benyttes om jenter i vennegjengen, enn det som ble rapportert av jentene. Totalt rapporterte 15 pst. av jentene og 21 pst. av guttene at ord som «bitch» eller «hore» eller «lesbe» benyttes ofte eller svært ofte i vennegjengen.

Det ble gjennomført en ny undersøkelse i 2013–2014. I sin siste undersøkelse fant Bendixen og Kennair at det samlede nivået av å ha blitt utsatt for seksuell trakassering lå ti pst. under nivået gjengitt i 2008-rapporten på tilsvarende mål.⁴⁰ Det var likevel en stor andel elever (63 pst. jenter og 62 pst. gutter) som rapporterte minst en form for seksuell trakassering siste år. De fant også at en lavere andel gutter og jenter rapporterte å ha trakassert andre elever siste år sammenlignet med forrige undersøkelse. Selv om 46 pst. av gutter og 34 pst. av jenter seksuelt trakasserte andre lå disse tallene rundt 15 pst. lavere enn for tilsvarende handlinger rapportert i studien fra 2008. For seksuell tvang (fysisk) lå nivået omtrent fem pst. under nivået gjengitt i 2008-rapporten. De fire handlingene som omfattet det å bruke fysisk makt og tvang mot andre jevnaldrende viser at syv pst. av guttene og fire pst. av jentene rapporterte å ha gjort dette mot jevn-

²⁹ Helseth 2007

³⁰ Bendixen og Kennair 2008, Helseth 2007, Roland og Auestad 2009

³¹ Helseth 2007

³² Helseth 2007

³³ Frånberg 2013

³⁴ Bendixen og Kennair 2014

³⁵ Bendixen og Kennair 2009

³⁶ Bendixen og Kennair 2008

³⁷ Bendixen og Kennair 2009

³⁸ Bendixen og Kennair 2008

³⁹ Bendixen og Kennair 2008

⁴⁰ Bendixen og Kennair 2014



Figur 7.4

drende gutt minst en gang siste år. Tilsvarende rapporterte syv pst. av guttene og tre pst. av jentene fysisk makt og tvang mot jevnaldrende jente. Seksuell makt- eller tvangsbruk mot minst en av gruppene ble oppgitt av 13 pst. av guttene og seks pst. av jentene i studien. Bendixen og Kennair viser at ser man samlet på de 9 ulike handlingene som omfatter det å ha trakassert andre viser tallene at 42 pst. av guttene og 28 pst. av jentene rapporterte minst en gang å ha trakassert jevnaldrende gutt. Tilsvarende oppga like mange gutter (25 pst.) som jenter (24 pst.) å ha trakassert jevnaldrende jente minst en gang. Trakassering av jevnaldrende (gutt og/eller jente) ble rapportert av 46 pst. av guttene og 34 pst. av jentene i studien. Gutter er altså i større grad enn jenter involvert i seksuell fysisk maktbruk overfor andre. Dette mønsteret stemmer godt overens med funnene fra de som har blitt trakassert (de oppgir oftere at det er gutt som har gjort det).⁴¹

Bendixen og Kennair fant i 2014 kartleggingen at et flertall av de ansatte rapporterer at de sanksjonerer den som krenker og støtter de som blir krenket. Samtidig var det kun litt under halvparten som besvarte spørsmål omkring inngripen/reaksjon. Det betyr at andelen som reagerer av hele lærergruppen kan være betydelig lavere.⁴²

7.4.3 Etnisitet

Norge har i de siste 40 årene blitt et mer multikulturelt samfunn. Innvandrere og deres barn utgjør i dag mer enn 13 pst. av befolkningen. Det bor mennesker med bakgrunn fra over 220 land i Norge, og disse er spredt på alle landets kommuner.⁴³ Halvparten av innvandrerne og personene med innvandrerbakgrunn er fra et land i Europa.⁴⁴ Om lag elleve pst. av elevene har innvandrerbakgrunn.⁴⁵ I grunnskolen er om lag halvparten av elevene med innvandrerbakgrunn født i Norge. Andelen elever med innvandrerbakgrunn varierer mellom skolene. Noen skoler har høy

andel elever med innvandrerbakgrunn – dette gjelder særlig for de større byene – mens andre skoler har få elever med slik bakgrunn.

Det er gjort noen undersøkelser om krenkelser, trakassering og diskriminering av elever med innvandrerbakgrunn, men det er en utfordring i denne sammenhengen at forskningen har brukt ulike kategoriseringer for å identifisere elevene, og at disse kategoriene ikke helt overlapper hverandre. Eksempler på kategorisering er minoritets-elever, minoritetsspråklige elever, elever med norsk som andrespråk og innvandrere.

Det er videre en utfordring at Elevundersøkelsen ikke gir svar på individnivå. Man vet ikke hvem som rapporterer om krenkelser, mobbing og diskriminering, og derfor kan man ikke si noe om hva elever med innvandrerbakgrunn rapporterer i Elevundersøkelsen sammenlignet med andre elever.

Omfanget og hvordan det arter seg

Det er som nevnt, begrenset med forskning knyttet til krenkelser av elever på grunn av etnisitet. Seeberg utarbeidet i 2011 en kunnskapsstatus om etnisk diskriminering blant barn og unge for perioden 1999–2010.⁴⁶ Hun har her gått gjennom 46 studier om situasjonen i Norge og sett på både den direkte diskrimineringen, forstått som mobbing og trakassering, og den indirekte, forstått som for eksempel at en institusjon har rutiner, som i sin konsekvens gir ulike muligheter. Seeberg mener å finne at diskriminering innenfor skolen er relativt godt dokumentert. Forskningen viser ikke hvor mange dette gjelder, og om noen grupper er mer utsatt enn andre. Det kan synes som om det er kunnskapshull knyttet til omfanget av krenkelser i skolen som er knyttet til etnisitet. Nedenfor gjennomgås funn i noen studier. Den eneste bakgrunnsvariabelen i Elevundersøkelsen er kjønn, slik at eventuelle forskjeller basert på etnisitet eller religiøs bakgrunn ikke er med i undersøkelsen.

Frøyland og Gjerustad har sett på ungdom med innvandrerbakgrunn og skolegang, deriblant

⁴¹ Bendixen og Kennair 2014

⁴² Bendixen og Kennair 2014

⁴³ Meld. St. 6 (2012–2013)

⁴⁴ Meld. St. 6 (2012–2013)

⁴⁵ Meld. St. 6 (2012–2013)

⁴⁶ Seeberg 2011

trivsel og mobbing, og om det er forskjeller på skoler når det gjelder ungdommenes opplevelse på skoler med høy og lav andel elever med innvandrerbakgrunn.⁴⁷ De peker på at Elevundersøkelsen 2012 viser at de aller fleste elevene trives i skolen. Det er få eller ingen forskjell mellom skoler med høy og lav andel elever med innvandrerbakgrunn når det gjelder trivsel. Frøyland og Gjerustad viser også i sin undersøkelse til at elever med innvandrerbakgrunn i Oslo har en mer positiv opplevelse av læringsmiljøet i ungdomsskolen enn øvrige elever.⁴⁸ I videregående opplæring er tendensen at elever med innvandrerbakgrunn her har en mindre positiv opplevelse enn øvrige elever. Denne tendensen er tydelig blant annet når det gjelder mobbing, der de ser at for elever med norsk bakgrunn faller andelen som blir mobbet, når elevene blir eldre. Noe tilsvarende skjer ikke blant elever med innvandrerbakgrunn. Dette kan forklares blant annet med diskriminering fra jevnaldrende.

Bakken fant i en studie at minoritetsspråklige elever gruet seg noe oftere enn majoritetsspråklige elever til å gå på skolen (29 mot 16 pst.).⁴⁹ Samtidig var andelen nokså lik når en så på andelen elever som sier at de trives på skolen (henholdsvis 83 og 85 pst.). En høyere andel minoritetsspråklige elever (tolv pst.) enn majoritetselever (sju pst.) rapporterte om erfaringer med mobbing fra medelever på skolen. Disse ulikhetene var større blant elever i videregående opplæring (henholdsvis ti og fire pst.). Bakken fant ikke noen signifikant sammenheng mellom minoritetsspråklige elevers tendens til å grue seg til å gå på skolen og erfaringer med faglige nederlag. Resultatene antyder at det å bli ekskludert fra det sosiale fellesskapet elevene imellom er langt viktigere for elevers mistriivsel enn faglige problemer.

Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD) gjennomførte i 2006 også en liten undersøkelse der de intervjuet ni ungdommer i fem norske byer.⁵⁰ Åtte av de ni ungdommene fortalte at de hadde opplevd å bli forskjellsbehandlet i skolen på grunn av sin etniske bakgrunn. Ungdommene fortalte om «rasistisk erting» og mobbing, samt mer skjulte krenkelser. Det påpekes at et felles trekk er at lærernes og andre voksenpersoners måte å håndtere dette på ved enten passiv legitimering eller aktiv interaksjon, er sentral. Elevene beskriver diskrimineringsopplevelsen som en

kumulativ prosess der enkelthendelsene kan være små, men summen av hendelser blir stor.

NIFU fant i en utvalgsundersøkelse at skoler med høy andel elever med særskilt norskopplæring rapporterer om mer mobbing på skolen.⁵¹ Det er en tendens til at elever med minoritetsspråklig bakgrunn legger til grunn en annen og mindre streng definisjon av mobbing. Det er særlig kravet om gjentakelse som forstås mindre strengt. Ut fra dette tolker NIFU at minoritetsspråklige elever har en forståelse av mobbebegrepet som i stor grad minner om hvordan begrepet brukes i dagligtalen, i motsetning til hvordan begrepet brukes i en del forskning. I Elevundersøkelsen 2012 kommenteres funnene til NIFU. Det vises til at NIFU mener å ha funnet en viktig forklaring på forskjellen i hvordan elevene avgrenser mobbing som fenomen.⁵² De fant at elevene ved skoler med minst mobbing har levert tekster som neste uten unntak poengterer at mobbing er erting eller plaging *over tid*, ikke en engangshendelse. På skolene med mest mobbing finner de at elevene forteller om mange ulike former for fysisk og psykisk plaging fra andre som eksempler på mobbing, men at nesten ingen av tekstene understreker at mobbing kjennetegnes ved *gjentakelse*. De kan ikke si sikkert hvorvidt dette er typisk for elever som får særskilt norskopplæring, men de kan ikke utelukke at disse elevene overser denne presiseringen i den definisjonen som er gitt i Elevundersøkelsen. NIFU skriver videre at dette kan være et viktig bidrag til å forklare hvorfor det er flere elever som rapporterer om mobbing ved skoler der mange av elevene får særskilt tilrettelagt norskopplæring.⁵³

Årsaker til krenkelser

Når det gjelder forklaringer på hvorfor elever krenkes på grunn av etnisitet og sin innvandrerbakgrunn, er forklaringene i stor grad knyttet til oppfatninger og samfunnets normer. Et eksempel på dette er Rogstad og Nybøen, som trekker frem hvordan rasisme og diskriminering er knyttet til grunnleggende forestillinger om normalitet. De uttaler følgende:

«Rasisme og diskriminering aktualiserer implisitte eller eksplisitte fortolkninger om hvem 'vi' er i motsetning til 'de andre'. Man kan starte med å spørre ut om det finnes noen norske

⁴⁷ Frøyland og Gjerustad 2012

⁴⁸ Frøyland og Gjerustad 2012

⁴⁹ Bakken 2003

⁵⁰ OMOD 2006

⁵¹ Lødding og Vibe 2010

⁵² Wendelborg mfl. 2013

⁵³ Lødding og Vibe 2010

kjerneverdier som er med på å skille i inngrupper og utgrupper. I tilfeller, hvilke verdier er dette, og hvem har makten til å definere dem som avgjørende, og følgelig stemple borgere med andre verdier som annerledes og avvikende?»⁵⁴

Videre uttaler de at hva som til enhver tid regnes som normalt, har betydning fordi det er den målestokken alle andre ses og vektet i forhold til.⁵⁵ Forståelsen av hva som er normalt, kan virke diskriminerende eller rasistisk. De mener at i Norge er forholdene slik at

«På den ene siden en majoritetsbefolkning som gjennomgående ikke ser seg selv som rasistisk, men som samtidig har klare forestillinger om noen norske verdier som samfunnet er tuffet på. På den andre siden en minoritetsbefolkning som i begrenset grad ser seg selv som utsatt for rasisme, men hvis personlige livshistorier tyder på at erfaringer med rasisme er utbredt.»⁵⁶

Seeberg peker i kunnskapsstatusen, som det er referert til over, også på at skolen selv er en aktiv utøver av diskriminering både gjennom praksisen til enkelte ansatte, og ved en systematisk forskjellsbehandling av elever ut fra deres gruppetilhørighet.⁵⁷ Hun peker på at når forskjell i seg selv blir problematisk, fører dette til at enkeltelever som ikke kan eller vil fremstå som «norske», stereotypiseres. Hun mener at dette fører til en assimilerende skolepolitikk som fører til at det blir vanskelig å forholde seg til etnisk diskriminering og de problematiske holdningene og praksisene som dette uttrykker.⁵⁸ «Gode intensjoner blir gjennom slik 'fargeblindhet' til dårligere, 'rasismeblinde' praksiser.»⁵⁹ Dette er også et funn hos Svendsen.⁶⁰ Seeberg peker også på at mange lærere overser etnisk diskriminering mellom elevene. Faren ved at voksne autoriteter unngår å gripe inn, er, slik hun ser det, at elevene kan oppleve diskrimineringen som legitim. Veien fra unnvikelse til legitimering kan være kort. Seeberg viser til sin egen studie fra 2003 og hevder at denne passiviteten kan være en følge av at

lærerne opererer med en overordnet likhetsideologi som gjør det vanskelig å håndtere diskriminering.⁶¹

Mobbing knyttet til etnisitet som diskrimineringsgrunnlag

Det er gjennomført få undersøkelser i Norge som tar for seg mobbing i skolen blant ungdom med innvandrerbakgrunn særskilt. Den som har gjort mest på dette feltet, er Hildegunn Fandrem. Fandrem undersøkte i sin doktoravhandling mobbing blant elever med innvandrerbakgrunn.⁶² I en studie som ble gjennomført av Fandrem mfl. i 2009, basert på et stort landsdekkende utvalg ungdomskoleelever, fant de ikke noen forskjeller i grad av utsatthet mellom elever med etnisk norsk bakgrunn og elever med innvandrerbakgrunn.⁶³ Fandrem mfl. undersøkte videre i 2012, i et mindre utvalg, om elever med innvandrerbakgrunn var mer utsatt for mobbing enn elever med etnisk norsk bakgrunn. De fant da at elever med innvandrerbakgrunn rapporterte om høyere nivå av utsatthet. Bakken og Nordahl fant også i en studie i 2003 at unge innvandrere hadde en høyere risiko for å bli mobbet sammenlignet med elever med etnisk norsk bakgrunn.⁶⁴ I forskningen er det altså inkonsistens i funn knyttet til om elever med innvandrerbakgrunn er mer utsatt for mobbing. Også i andre land spriker funnene. Fandrem mfl. viser til studier i USA, der forskerne fant at innvandrerbakgrunnen til unge var en risikofaktor for å bli mobbet. I andre europeiske land, som for eksempel Nederland, fant man ikke slike forskjeller.⁶⁵

Fandrem mfl. undersøkte også det å utføre mobbing.⁶⁶ Her er det konsistens i funnene. De fant her at både i data fra skolemiljøundersøkelsen fra 2001 og i data fra den lokale undersøkelsen deres, der 38 pst. av elevene på skolen var innvandrere, var mobbing mer utbredt blant innvandregutter. Mer konkret fant de at innvandregutter mobber andre mer, samtidig som de fant at innvandregutter var overrepresentert når det gjaldt å bli identifisert som mobbere. Videre fant de at innvandregutter sjeldnere enn forventet ble identifisert som ikke-mobbere sammenlignet med norske gutter, innvandrerjenter og norske jenter.

⁵⁴ Rogstad og Midtbøen 2009

⁵⁵ Rogstad og Midtbøen 2009

⁵⁶ Rogstad og Midtbøen 2009

⁵⁷ Seeberg 2011

⁵⁸ Seeberg 2011

⁵⁹ Seeberg 2011

⁶⁰ Svendsen 2013

⁶¹ Seeberg 2011

⁶² Fandrem 2011

⁶³ Fandrem mfl. 2009

⁶⁴ Bakken og Nordahl 2003

⁶⁵ Fandrem mfl. 2012

⁶⁶ Fandrem mfl. 2009 og 2012



Figur 7.5

Resultatene viste også at innvandrerjenter oftere enn forventet ble identifisert som ikke-mobbere, og sjeldnere enn forventet ble identifisert som mobbere.⁶⁷

Et av hovedfunnene deres var videre at mens norske gutter i stor grad ser ut til å mobbe for å få makt, virker det som innvandregutter mobber for å høre til. Dette fordi den maktrelaterede proaktive aggressiviteten hadde en sterk sammenheng med det å mobbe andre for norske gutter, mens den tilhørighetsrelaterede proaktive aggressiviteten hadde kun en veldig svak sammenheng med å mobbe andre for denne gruppen. For innvandregutter var det tilnærmet motsatt. Den *tilhørighetsrelaterede proaktive aggressiviteten* viste en sterk og signifikant sammenheng med det å mobbe andre, mens en sammenheng mellom den aggressiviteten som hadde med makt å gjøre, og det å mobbe andre var helt fraværende hos innvandreguttene. For jenter finner man ikke samme sammenheng like tydelig.

I studien av enkeltskolen er innvandregutter overrepresentert i grupper bestående av mange mobbere, og de er overrepresentert når det gjelder å mobbe sammen med andre.⁶⁸ Innvandrerjenter er oftere funnet i grupper med få medlemmer identifisert som mobbere. De norske jentene skiller seg ut når det gjelder å mobbe alene; de ble funnet overrepresentert når det gjelder å mobbe alene, sammenlignet med å mobbe sammen med andre.⁶⁹ Innvandregutter i større byer skiller seg særskilt ut i doktorgradsstudien når det gjelder både depressive symptomer og mobbing. Dette er dermed, i følge forskerne, en gruppe man bør være spesielt oppmerksom på.⁷⁰

7.4.4 Urfolk – samer

Samer er i en særstilling i Norge. Samisk kultur og språk er likeverdig med norsk språk og kultur. Opplæring til samiske elever skal gis på grunnlag av samisk kultur og språk for å utvikle samisk språk, kultur og identitet. Urfolksbarns rettighe-

ter er regulert i barnekonvensjonen artikkel 30.⁷¹ Det er lite forskning om krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering av samiske barn. Dette gjelder også for forekomsten av mobbing i den samiske skolen. Det kan synes som at det er et kunnskapshull her og at vi vet lite om krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering av samiske barn både i og utenfor den samiske skolen.

Forekomsten av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering

Tall fra Elevundersøkelsen og Folkehelseinstituttet viser at andelen elever som krenkes og mobbes i samiske områder er høye sammenlignet med resten av landet. I Elevundersøkelsen 2014 finner vi ikke tall knyttet til hvor mange samiske elever som opplever at de blir mobbet eller krenket. Imidlertid er det et interessant funn at Finnmark fylke er det fylket hvor flest elever opplever at de blir mobbet to til tre ganger i måneden eller mer. Vi finner her at 5,5 pst. av elevene rapporterer at de har blitt mobbet to til tre ganger i måneden eller mer. Landsgjennomsnittet er 3,9 pst.⁷² Vi vet ikke om samiske elever er overrepresentert i denne gruppen, men det er grunn til å se nærmere på hvorfor mobbetallene i Finnmark er høyest.

Tall fra Folkehelseinstituttet viser en høy andel elever som har rapportert mobbing i 10. klasse i de samiske kommunene. Tallet er høyere enn fylkesgjennomsnittet og landsgjennomsnittet. På landsbasis oppgir 8,9 prosent av 10.klassingene at de utsettes for mobbing. I mange av kommunene under samisk forvaltningsområdet ligger tallene høyere enn både landsgjennomsnittet og fylkesgjennomsnittet.⁷³ Vi vet lite om hvorfor tallene er høyere her, og det kan stilles spørsmål ved om det er særtrekk ved samisk kultur som kan forklare noe av dette. En annen mulighet kan være at de statlige initiativ som er igangsatt for å bedre det psykososiale skolemiljøet ikke treffer de

⁶⁷ Fandrem 2011

⁶⁸ Fandrem 2011

⁶⁹ Fandrem 2011

⁷⁰ Fandrem 2011

⁷¹ Urfolksrettigheter er også regulert i ILO-konvensjon nr. 169 og i FN's urfolkserklæring

⁷² Wendelborg 2015

⁷³ Folkehelseinstituttet 2014

samiske skolene på lik linje med øvrige skoler i landet. Man kan slå fast at det er store kunnskaps-hull om mobbing i den samiske skole.

Nystad har gjennomført en undersøkelse blant samiske elever på 10. trinn. Samiske 10. klassinger som ble intervjuet om sin samiske identitet fikk spørsmål om hva de anså som den største utfordring ungdom ble utsatt for i sin kommune. Et klart flertall svarte at de anså «mobbing» som den største utfordringen.⁷⁴ De nordiske barneombudene startet i 2007 et prosjekt hvor de undersøkte hva samiske barn og unge sa om sine liv i de tre landene Norge, Sverige og Finland.⁷⁵ I rapporten trekkes det frem at diskriminering, fordommer og mobbing i skolen på grunn av elevens samiske bakgrunn forekommer, men undersøkelsen sier ikke noe om forekomsten. Barneombudene finner at de fleste er stolte over sin kulturelle bakgrunn og identitet, til tross for at det ikke alltid er like lett for samiske barn og unge å stå frem med sin samiske bakgrunn. Enkelte barn opplever også fordommer innad i det samiske samfunnet på den måten at de ikke alltid føler seg akseptert som «gode nok samer» av andre samer. Det er viktig å rette fokus på samiske barn som er i en minoritetssituasjon i områder der det er et fåtall same.

Sametinget har også trukket frem diskriminering av samiske elever som en utfordring.⁷⁶

Hansen gjorde i sin doktorgrad rede for omfanget av diskriminering av samer. Der fremkommer det at samer opplever ti ganger mer diskriminering enn etniske nordmenn.⁷⁷ Josefsen har også gjennomført en studie hvor hun så på selvopplevd diskriminering blant samer.⁷⁸ I denne studien som ikke er avgrenset til barn svarer 32 pst. at de har opplevd å bli diskriminert de siste to årene av ulike grunner. Av disse hadde 40 pst. opplevd å bli diskriminert minst en gang i måneden eller mer. 11 pst. hadde opplevd å bli diskriminert i skole eller utdanning. Josefsen fant også at nesten hver fjerde respondent oppga at de hadde blitt diskriminert fordi de er samer.

Særlige trekk ved samisk kultur og samfunn

Slektskap har alltid stått sterkt i det samiske samfunn. Tidligere var storfamiliesystemet meget utbredt og vanlig blant samene. Dette systemet

har til dels holdt seg inn i moderne tid, mens man nå bare ser sporadiske trekk av dette. En storfamilie kunne bestå av både familie, slekt og tjenestefolk. Som slekt regner man flere generasjoner. Slektskapsbenevnelser er også mange og presise for personen det gjelder. Benevnelser gjelder både egen slekt og ektefelles slekt. Samlingen rundt hjemmet blir ofte oppfattet som sterkere blant samene enn blant øvrig befolkning.⁷⁹ Barnet defineres ofte ikke ut fra hvem man er sønn eller datter av, det vil si ut fra foreldre, men også ut fra hvilken slekt man kommer fra. Dette er en viktig faktor for barnets sosialisering inn i det samiske samfunnet. Det er ganske vanlig med flere faddere til barna. Faddere hjelper til med å holde kontakt med flere deler av slekta, både mors og fars slekt. Dette innebærer at man også legger stor vekt på rituelt slektskap gjennom faddersystemet.

Det har skjedd store samfunnsendringer som har ført til store endringer i de samiske lokalsamfunn, særlig i primærnæringene jordbruk, fiske og reindrift. Fremveksten av andre næringer som turisme, gruvedrift og satsinger på utvikling av nordområdene fører til at urfolkssamfunn er presset. Presset på arealer og en kamp om ressursene har stor innvirkning på det samiske samfunnet og vil påvirke barnas hverdag.⁸⁰ Kampen om ressursene og andre samepolitiske debatter gjør at samer eller grupper tilhørende det samiske folket, kan oppleve mobbing og hets i media, både fra norske og fra andre samer.

Reindrift er en samisk næring som er utøvd av samer. Reindriften regulerer reindriften. Det er bare samer som kan drive reindrift i samiske reindriftsområder. Reindriften er, ved siden av å være en næring, også en livsform og representerer en viktig del av samisk kultur. Dagens reindrift er mye mekanisert og modernisert. Det er i dag 2 800–3 000 personer som er direkte knyttet til reindriften og noen flere som har indirekte tilknytning. Barna er med på arbeidet i reindriften så langt det lar seg gjøre. Mange barn får eget reinmerke og dermed egne rein fra de er ganske små. På den måten sosialiseres de inn i en næring fra fødselen av, og tilhørigheten til yrket og næringen får barna fra de er små. De kan da senere velge om de vil bli i næringen eller om de vil ta utdanning og ha et annet yrke.⁸¹

I rapporten: *De' hær e'kke nokka for mæ: Om bortvalg, gjennomføring og kompetanseoppnåelse i videregående skole i Finnmark skoleåret 2010–*

⁷⁴ Nystad i prosess

⁷⁵ Barnombudsmannen 2008

⁷⁶ Sametinget 2011

⁷⁷ Hansen 2011

⁷⁸ Josefsen 2006

⁷⁹ Juuso og Bjørn 2006

⁸⁰ Juuso og Bjørn 2006

⁸¹ Juuso og Bjørn 2006



Figur 7.6

2011 beskrives utdanningsvalg som ungdom i Finnmark gjør.⁸² Når vi vet at de fleste samene bor i Finnmark, kan rapporten gi et godt bilde av situasjonen. Det eksisterer en historisk betinget forestilling om at man ikke trenger utdanning for å jobbe i Finnmark. Det generelle utdanningsnivået er lavt. Begge disse forholdene fører til at utdanning ikke prioriteres, men at noen vil begynne å jobbe i stedet. Og for noen er det mulig, bl.a. fins det en del arbeidsplasser i fiskerierne. Det eksisterer også en forestilling om «det gode liv». «Det gode liv» handler ikke om å ta utdanning og å jakte på en karriere. Det gode liv handler om å være ute, nyte friheten, ikke stresse og at det viktigste i livet ikke kan kjøpes for penger. Rapporten lanserer en hypotese om at disse holdningene er preget og formet av en historie hvor folk har levd i et nært forhold til naturen og at dette fortsatt er med å definere hvordan folk lever og tenker og hva som kjennetegner det gode liv. Rapporten viser at det er forskjeller i tankesett.⁸³

Fornorskingen varte i godt over 100 år, fra 1850-årene og til en gang på slutten av 1970-tallet.⁸⁴ Den norske stats samepolitikk var i perioden basert på assimilering, det vil si at samene skulle erstatte egne kulturelle kjennetegn og språklige særtrekk med tilsvarende trekk fra majoritetskulturen.⁸⁵ Opplevelsen var for mange forbundet med skam og fornedrelse.⁸⁶ Fornorskingen har satt sitt preg på de samiske samfunn, særlig har den preget sjøsamiske samfunn. Mange barn opplever et spenningsforhold ved at besteforeldre og oldeforeldre har vendt ryggen til sin samiske identitet og samiske språk, mens foreldre vil ta tilbake sin samiske identitet, men har mistet språket. Barneombudet fant at mange ungdommer snakket om foreldrenes manglende kompetanse i det samiske språk og om det fornorskingen har gjort med dem.⁸⁷

Samiske barn bor både i de tradisjonelle bosetningsområdene og i byer og større sentra. Samiske barn opplever og oppdras stort sett som andre barn i Norge. De samiske samfunn endres i takt med utviklingen ellers i Norge. Dette medfører i sterkere grad at samiske barns oppvekstvilkår endres. Mange samiske barn lever i et rom mellom tradisjonell og moderne oppdragelse. Mange foreldre prøver å oppdra barna etter samisk barneoppdragelse som man især norsk eller vestlig oppdragsform. Dette innebærer at foreldre også overfører normer og regler til barna sine som er annerledes enn det de selv ble oppdratt til. Samisk barneoppdragelse kan være ulik i de ulike samiske områdene, men det samiske verdisettet ligger til grunn for det som kan betegnes som samisk barneoppdragelse.⁸⁸ Samiske barn i dag vokser opp i møtet mellom samisk og norsk kultur. Dette vil prege både den oppdragelsen som foreldre gir barnet, og den oppveksten barnet får i samfunnet. Endringene i samfunnet og oppvekstvilkårene fører til endringer i oppdragelse og identitetutvikling for samiske barn.⁸⁹

7.4.5 Seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk

I dette avsnittet ser vi nærmere på krenkelser av elever knyttet til seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Vi så over at elevene i Elevundersøkelsen i perioden 2007–2012 oppga at de ble diskriminert eller urettferdig behandlet på grunnlag av dette. Her ser vi nærmere på forskning om krenking av elever knyttet til dette. Vi redegjør for begrepsmessige utfordringer, undersøkelser av omfanget, hvordan krenkelsene arter seg, og årsaker til krenkelsene. Forskingen er gjort på elever på ungdomstrinnet og i videregående opplæring.

Begrepsavklaring og forskning på området

Når det gjelder de krenkelsene som behandles i dette avsnittet, er det utfordrende at terminologien kan være ulik i forskningen. Det er derfor

⁸² Markussen mfl. 2012

⁸³ Markussen mfl. 2012

⁸⁴ Lile 2009, Minde 2005

⁸⁵ Josefsen 2006

⁸⁶ Lile 2009, Minde 2005

⁸⁷ Barnombudsmannen 2008

⁸⁸ Juuso og Bjørn 2006

⁸⁹ Juuso og Bjørn 2006

viktig å se på hva som er gjenstand for forskningen, og hvordan begrepene brukes. Regjeringen opprettet i 2011 LHBT-senteret, som er et nasjonalt senter for kunnskap om seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Senteret definerer sentrale begreper på sine nettsider. Der skriver de at de mest nøytrale betegnelse på ulike seksuelle orienteringer er homofil, lesbisk, bifil og heterofil. De viser videre til at termene homoseksuell, biseksuell og heteroseksuell ofte oppfattes som utdaterte og forbindes med sexologisk litteratur fra 1800- og 1900-tallet. Senteret mener også at det heller ikke er gitt at alle som har en seksuell orientering som bryter med det vanlige mønsteret i samfunnet, identifiserer seg – eller ønsker å bli identifisert – med termer som lesbisk, homofil eller bifil. Noen vil eksempelvis omtale seg som skeiv eller queer. En del mennesker opplever at det kjønn de er blitt tilskrevet ved fødselen, ikke stemmer overens med det kjønn de føler seg som og identifiserer seg med. En vanlig samlebetegnelse på disse er transpersoner. Det kan for eksempel dreie seg om en person som fra fødselen av er blitt oppfattet som mann, men som opplever og ser seg selv som kvinne. Personer med en kjønnsidentitet som bryter med det kjønn de ble tilskrevet ved fødselen, trenger heller ikke å identifisere seg med begrepet transperson. Man kan eksempelvis identifisere seg som kjønnsoperert mann og kvinne. Senteret understreker også at det er viktig ikke å blande sammen seksuell orientering og kjønnsidentitet. Seksuell orientering dreier seg om hvilke(t) kjønn en person retter sine seksuelle følelser mot. Kjønnsidentitet, derimot, dreier seg om hvilket kjønn en person ser seg selv som.⁹⁰

I forskningen er det i hovedsak forsket på lesbiske og homofile og litt på bifile. Det er lite forskning på transpersoner.⁹¹ En norsk levekårsundersøkelse for personer med kjønnsidentitetstematikk viser at disse er ekstra mottakelige for omgivelsenes reaksjoner, og at de derfor er en spesielt utsatt gruppe.⁹² Det er få nyere undersøkelser av krenkelser på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk i skolen. Flesteparten av studiene ble gjort i perioden 2000–2010. Fra 2013 spør ikke lenger Elevundersøkelsen om diskriminering knyttet til de ulike diskrimineringsgrunnlagene. Dette innebærer at vi ikke lenger har tall knyttet til dette årlig i denne undersøkelsen, og at det ikke er mulig å følge

utviklingen av diskriminering knyttet til seksuell orientering. De siste nasjonale tallene finner vi i Elevundersøkelsen 2012.

«Homo» er blant de vanligste skjellsordene blant unge.⁹³ I en undersøkelse av elever på 9. trinn i Hordaland og Oslo/Akershus fant forskerne at 74 pst. av guttene i utvalget og 54 pst. av jentene hadde kalt en gutt «homo» det siste året. Å kalle jenter «homo», «lesbe» eller lignende var ikke like utbredt; 34 pst. av guttene og 29 pst. av jentene oppga dette. Lignende funn finnes i undersøkelsen til Bendixen og Kennair blant elever i videregående opplæring i Sør-Trøndelag. Homonegative bemerkninger var klart mest rettet mot gutter og da primært fra andre gutter. Nær fem ganger så mange gutter som jenter rapporterte om nedsettende bemerkninger omkring seksuell orientering fra jevnaldrende og/eller voksen. Langt flere gutter (32,8 pst.) enn jenter (11,6 pst.) oppga å ha brukt homonegative utsagn mot jevnaldrende. For guttene i studien var utsagnene primært rettet mot andre gutter, men også jenter rettet slike bemerkninger mot gutter i større grad enn mot andre jenter.⁹⁴

Bendixen og Kennair gjorde i 2008-undersøkelsen sin en sammenligning av elever som rapporterte homo- eller biseksuell orientering, med elever som rapporterte heteroseksuell orientering, med tanke på å avdekke økt eller redusert forekomst av seksuell trakassering i denne gruppen jenter og gutter. Fordi antallet elever med homo-/biseksuell orientering er lavt for begge kjønn, vil eventuelle forskjeller være forbundet med mer statistisk usikkerhet. Resultatene viste – med unntak av seksuell ryktespredning – at en større andel homo-/biseksuelle rapporterte ulike former for seksuell trakassering. Dette gjaldt både jenter og gutter. En større andel homo-/biseksuelle rapporterte om seksuelle ukvemmsord generelt og «homo»/«lesbe» spesielt. De var i noe større grad også utsatt for kommentarer om kropp, utseende eller privatliv, stirring og ubehagelige blikk, hadde blitt vist seksuelt ubehagelige bilder, hadde opplevd at noen spredte bilder av dem på mobilen eller på nettet, hadde fått SMS etc. med seksuelt innhold samt uønskede forespørsler/krav om seksuelle tjenester. Endelig rapporterte en større andel homo-/biseksuelle gutter om fysiske trakasserier som klemming og kyssing sammenlignet med heteroseksuelle.⁹⁵

⁹⁰ LHBT-senteret 2014

⁹¹ Grønningsæter mfl. 2013

⁹² Ros 2013

⁹³ Slåtten mfl. 2008

⁹⁴ Bendixen og Kennair 2014

⁹⁵ Bendixen og Kennair 2009

Det var i undersøkelsen til Bendixen og Kennair en overvekt av gutter som opplevde det som vanlig i guttegjengen å bruke homonegative eller seksuelt, negativt ladede begreper i omtalen av andre gutter.⁹⁶ Åtte pst. av jentene rapporterte at slike ord ble brukt om gutter ofte eller svært ofte, mot 34 pst. av guttene. Over 40 pst. av jentene meldte at dette aldri forekom i vennegjengen, dobbelt så mange som det guttene rapporterte. Disse begrepene er med andre ord blitt en vanlig del av gutters språkbruk i interaksjon med andre gutter. De homonegative begrepene er klart diskriminerende. Det er altså mer vanlig i guttegjenger å bruke disse betegnelse om gutter enn om jenter, mens man i jentegjenger bruker begrepene mest om andre jenter enn om gutter.

Hegna undersøkte hvordan seksuell tiltrekning til motsatt og samme kjønn samvarierer med opplevd mobbing, trusler og vold på grunnlag av tall i Ung i Norge 2002. Noen tilsvarende undersøkelse er ikke gjort senere. Hegna viser til at både forskere og organisasjoner trekker frem negative reaksjoner og opplevelser med mobbing fra jevnaldrende som en av årsakene til at en del unge homofile og lesbiske opplever vanskeligheter i ungdomsårene.⁹⁷ I undersøkelsen rapporterte ikke ungdommene på om de oppfattet seg selv som homofile eller lesbiske, men på om de hadde opplevd seksuell tiltrekning til noen av samme kjønn. Når det gjaldt videregående opplæring, fant man at 31 pst. av de elevene som hadde følt seksuell eller følelsesmessig tiltrekning til en av samme kjønn, hadde blitt utsatt for trusler om vold minst én gang siste år. Blant ungdom som ikke hadde opplevd en slik tiltrekning, var tilsvarende tall 15 pst. På spørsmålet om de hadde blitt frosset ut, plaget eller ertet på skolen eller skoleveien, svarte 30 pst. av elevene som hadde følt tiltrekning til samme kjønn, at de minst én gang det siste året hadde opplevd dette. Ni pst. oppgir at de har opplevd dette minst én gang ukentlig. Dette er mer enn dobbelt så mange som for ungdom som ikke har opplevd dette. Hegna understreker samtidig at Ung i Norge ikke er en undersøkelse som er utformet for å gå i dybden på særlige forhold ved homofile ungdommers livssituasjon, og at man må være forsiktig med å konkludere med at opptil 30 pst. av dem er blitt mobbet for sin homofile orientering i løpet av det siste året. Men de understreker at det er tankevekkende at såpass mange av disse elevene har opplevd mobbing, plaging og erting.⁹⁸

⁹⁶ Bendixen og Kennair 2009

⁹⁷ Hegna 2007a, 2007b

Årsaker til krenkelser og trakassering

Når det gjelder forklaringer på trakassering på grunn av seksuell orientering, er hovedfunn i forskningen knyttet til normer for og forestillinger om normalitet. Sentralt i dette er også holdninger til personer med seksuell orientering, kjønnsuttrykk og kjønnsidentitet som bryter med majoritetsnormen. Flere undersøkelser har funnet at holdningene til lesbiske, homofile og bifile har blitt mer positive i samfunnet⁹⁹, og de implisitte holdningene er mindre positive enn de som uttales.¹⁰⁰ Dette er også et funn i en stor levekårsundersøkelse for homofile, lesbiske, bifile og transpersoner.¹⁰¹ Analyser viser at det i de siste fem år har vært en viss bevegelse blant norske menn i retning av større aksept for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner. Andelen som bekrefter negative påstander om lesbiske, homofile, bifile og transpersoner, er imidlertid fortsatt betydelig. Funnene viser også at det på dette feltet er mulig å ha positive og negative holdninger samtidig. Et stort flertall sa de hadde positive holdninger til lesbiske, homofile, bifile og transpersoner, samtidig som en god del bekrefter at de grøsser når de tenker på disse.¹⁰² Trakassering av lesbiske, homofile, bifile og lesbiske i skolen bør ses i sammenheng med holdninger og normer i samfunnet for øvrig og forventninger til menn og kvinner.

I forskningen om hvorfor elever krenkes på grunnlag av seksuell orientering, kjønnsuttrykk og kjønnsidentitet, er særlig begrepet heteronormativitet sentralt når krenkelsene forklares.¹⁰³ Heteronormativitet handler om at normer, og da særlig heteronormativitet, trekkes frem når inkludering og integrering av lesbiske, homofile og bifile blir omtalt. Heteronormativitet handler om at vi tar for gitt at dem vi møter, er heterofile og passer inn i tokjønnsmodellen. Normer er et av sosiologiens grunnbegreper. Grønningsæter mfl. viser til Becker, som i boken *Outsiders* fra 1963 sier at sosiale normer eller regler definerer situasjoner og den oppførselen som er knyttet til dem, slik at noen handlinger er riktige og andre er feil. Heteronormativitet er sosiale prosesser som gjør heteroseksualitet til det som er normalt, riktig og naturlig, mens andre seksuelle orienteringer defi-

⁹⁸ Hegna 2007a, 2007b

⁹⁹ Anderssen 2013

¹⁰⁰ Anderssen 2013

¹⁰¹ Anderssen og Slåtten 2013

¹⁰² Anderssen og Slåtten 2013

¹⁰³ Se blant andre Røthing 2007, 2013, Anderssen og Slåtten 2013, Roland og Auestad 2009

neres som unormale, annerledes og unaturlige. De mener at dette litt forenklet betyr at heterofil livsstil tas for gitt når mennesker møtes.¹⁰⁴

Røthing har i flere studier undersøkt seksualitet i skolen. Hun peker også på at heteroseksualitet tas for gitt i skolehverdagen. Det er, slik hun ser det, en uttalt forutsetning og forventning for daglig samspill mellom elevene og mellom elever og lærere. Ifølge Røthing fører heteronormativitet til at homoseksualitet usynliggjøres og fremstår som «det andre».¹⁰⁵

Andre sentrale begreper for å forklare krenkelser og trakassering på grunn av seksuell orientering eller kjønnsuttrykk er homonegativisme og homofobi.¹⁰⁶ Homonegativisme kan forstås som negative holdninger som kommer eksplisitt til uttrykk, og som ofte er aggressive og støyende. Det har i forskningen vært ulike oppfatninger av hvordan begrepet homofobi skal forstås. Dette innebærer at når forskningen bruker begrepet homofobi, er det viktig å avklare hvordan begrepet er brukt.

Slåtten mfl. bruker begrepet homofobisk ertering. Dette mener de er en særskilt form for ertering der ungdom bruker ord og uttrykk om homoseksualitet for å kritisere, rakke ned på noen eller for å uttrykke at noe er teit eller dumt, dårlig eller ukult. Ertingen kan inneholde bruk av kallenavn som «homo», «homse», «soper», lesbe» eller andre ord som ellers blir brukt for å beskrive at noen er lesbiske eller homofile, og uttrykk som «du er så homo» eller «det er så homo». Slåtten mfl. peker på at ertering med homouttrykk er en form for trakassering av homofile og lesbiske som skiller seg fra andre former for trakassering av homofile og lesbiske. Det særskilte er at homofobisk ertering ikke trenger å være rettet mot homofile og lesbiske for å oppleves som trakasserende. Ertingen trenger ikke å være ondssinnet, men kan være en del av en kultur blant ungdom for å vinne aksept og anerkjennelse i sosiale grupper. Slåtten mfl. viser til forskning om at det å kalle en person «homo» ofte ikke har noe med de involverte personenes seksuelle preferanser å gjøre, men der ordet for eksempel brukes som synonym for at noe er ikke-maskulint. Elever som ikke opptre eller kler seg i samsvar med normer for hvordan det er forventet at gutter og jenter skal være, eller som har interesser eller behov som skiller seg fra det vi tradisjonelt assosierer med maskulinitet og femininitet, er særskilt utsatt.¹⁰⁷ Begrepet homo-

fobisk er kritisert av blant andre Røthing, som legger til grunn en annen forståelse av homofobi, og som mener at mye av problemet ikke bør knyttes til personene, men til kulturelle ordninger som for eksempel kjønnsrelasjoner og heteronormativitet.¹⁰⁸ Også Anderssen og Slåtten er skeptisk til begrepet homofobisk mobbing.¹⁰⁹ Homofobi kan ifølge Røthing forstås som frykt for ens egen homofili. Homofobi og homonegativisme må forstås slik at det ene ikke nødvendigvis fører til det andre.

Noen studier har pekt på at gutter som tilhører etniske minoriteter, i større grad enn etniske majoritetsgutter gir uttrykk for negative holdninger.¹¹⁰ I sin studie finner Røthing at flertallet av norske gutter også gir uttrykk for homovennlige holdninger i klasserommet, og at homonegativitet ser ut til å være knyttet til marginaliserte maskuliniteter, det vil si gutter som allerede fremsto som marginaliserte. Homopositive holdninger fremstilles som en «typisk norsk verdi», og det hevdes at homonegative holdninger blant elever med etnisk minoritetsbakgrunn derfor brukes som et middel for å distansere seg fra et storsamfunn der man blir posisjonert som «de andre». Hun fant også at en mindre aggressiv, men likevel tydelig homonegativitet kunne knyttes til marginaliserte femininiteter. Klasserommet er i stor grad en disiplinerende arena, og hun mener at homonegativisme trolig kommer tydeligere til uttrykk på andre arenaer, for eksempel i friminuttene og på vei til og fra skolen. Også jenter har negative holdninger til andre jenter som ikke iscenesetter heteroseksualitet i tradisjonell forstand. Dette er også en form for homonegativitet og er implisitt rettet mot det ikke-heteroseksuelle. Fordi mange jenter uttrykker høylytt homoaksept, kan problemstillinger knyttet til jenters homofobi, forstått som frykt for egen homoseksualitet, glemmes.¹¹¹

Langt flere gutter enn jenter er blitt utsatt for «homo» som skjellsord. At «homo» som kallenavn er relativt vanlig, kan tyde på to til dels motstridende endringer som skjer i vår tid. Det ene er at homo- og heterodistinksjonen fremstår som enda viktigere enn tidligere, og dermed fremstår «homo» som et godt egnet erte- og trakasseringsord. For det andre at distinksjonen er lettere å tulle med.¹¹²

¹⁰⁴ Grønningsæter 2013

¹⁰⁵ Røthing 2007

¹⁰⁶ Røthing 2007

¹⁰⁷ Slåtten mfl. 2008

¹⁰⁸ Slåtten mfl. 2008

¹⁰⁹ Anderssen og Slåtten 2013

¹¹⁰ Kehily 2002, Epstein mfl. 2003, Epstein og Johnsen 1999

¹¹¹ Røthing 2007

¹¹² Anderssen 2013

Mobbing knyttet til seksuell orientering

Det er få studier av mobbing knyttet til seksualitet. Roland og Auestad publiserte i 2009 en undersøkelse¹¹³ på 10. trinn om seksuell orientering og mobbing.¹¹⁴ Roland og Auestad viser til Helseths kunnskapsstatus fra 2007¹¹⁵, som definerer kjønnsrelatert mobbing som mobbing som har kjønn som utgangspunkt, og som dekker både seksuell trakassering og seksuell orientering. Roland og Auestad legger også til grunn Helseths forståelse av at trakassering kan deles i verbal, ikke-verbal og fysisk trakassering. Roland og Auestad viser til Røthing og peker på at en grobunn for mobbing knyttet til seksuell orientering ligger i bevisstheten om at normen er heteroseksualitet. De viser til at andre kjønnsrelasjoner kan bli stemplet som unormale eller mindreverdige selv om en forfekter et tolerant syn på homofile og lesbiske. Det er derfor duket for negativ stemping av de som ikke signaliserer en heteroseksuell orientering. Antydninger om at noen har en «avvikende» orientering, kan også brukes for å såre og skade. Roland og Auestad understreker også at det ikke er sikkert at all seksuell trakassering eller alle homofobiske uttrykk er mobbing. Det vil avhenge av om vilkårene i definisjonen av mobbing er oppfylt.

Hovedkonklusjonen i undersøkelsen er at langt flere bifile elever enn heterofile elever utsettes for mobbing. Andelen blant homofile elever er ifølge Roland og Auestad ekstremt høy. Det er betydelig flere gutter som mobbes enn jenter i disse gruppene. Blant homofile gutter oppgir 36 pst. at de mobbes to–tre ganger per måned ved tradisjonell mobbing. For digital mobbing oppgir 2,1 pst. av de heterofile guttene at de mobbes via mobiltelefon, mens tallet for homofile gutter er 38 pst. For gutter forteller tallene at 7,3 pst. av heterofile gutter oppgir at de er mobbet, 23,8 pst. av bifile gutter og 48 pst. av homofile gutter.

Når uttrykk som homse eller lesbe brukes som virkemiddel, kalles dette homofobisk mobbing av Roland og Auestad. Her er forskjellene mellom gruppene store. Her er prosentandelene 2,5, 8 og 27 for henholdsvis heterofile, bifile og homofile/lesbiske elever. Her er også kjønnsfor-

skjellen markert ved at langt flere gutter enn jenter utsettes for dette. Hele 50 pst. av homofile gutter utsettes for dette, 31 pst. av bifile gutter. For jenter rammes nesten ikke bifile av slik mobbing, mens ca. 15 pst. av lesbiske opplever dette. Roland og Auestad fant videre at rollene som mobber og mobbeoffer overlapper hverandre, eller samvarierte mye mer for de homofile elevene enn for de heterofile. Når det gjelder at homofile og bifile i større grad mobbes, peker de på den særlige sårbarheten til disse elevene og det stigma som den bifile og homofile legningen representerer for mennesker. Dette stigmaet oppleves som sterkere for gutter enn for jenter. Når det gjelder årsaker til den høye andelen bifile og særlig homofile elever som mobber andre, fant man ikke at den seksuelle orienteringen «i seg selv» var relatert til å mobbe andre når man kontrollerte for effekten av å bli mobbet selv, samt for effekten av angst.¹¹⁶

7.4.6 Krenkelser og mobbing knyttet til nedsatt funksjonsevne

Det er gjort få studier på krenkelser og mobbing av elever med nedsatt funksjonsevne i Norge. De fleste studiene som er utført, handler om segregering og at opplæringen gis på egne skoler eller i egne grupper. Dette gjelder blant annet studier om bruk av alternative opplæringsarenaer.¹¹⁷ Disse studiene redegjøres det ikke for i dette avsnittet.

Hellevik og Øverlien har i en kunnskapsoversikt sett på digital mobbing. De trekker frem at flere studier har vist at barn og ungdom med funksjonsnedsettelse i noe større grad enn andre er utsatt for mobbing og vold enn barn uten. Hellevik og Øverlien viser også til at det er noen studier av eventuelle sammenhenger mellom funksjonsnedsettelse og digital mobbing. De viser her til en studie fra 2009, utført av Didden mfl., av ungdom i alderen 12 til 19 år med funksjonsnedsettelse, der de fant at 22 pst. av ungdommene hadde blitt digitalt mobbet en gang i måneden eller mer, mens ni pst. hadde blitt digitalt mobbet en gang i uken eller mer. De fant også at 16 pst. av barna med funksjonsnedsettelse hadde mobbet andre digitalt en gang i måneden eller mer, og at fire pst. hadde mobbet andre en gang i uken eller mer. De pekte videre på at forekomsten av digital mobbing blant ungdom med funksjonsnedsettelse var på samme nivå som for barn og ungdom generelt.¹¹⁸

¹¹³ I undersøkelsen var 92 pst. av elevene heteroseksuelle, henholdsvis 94 pst. og 90 pst. av jentene og guttene. 3,3 pst. av jentene og 2,7 pst. av guttene hadde en henholdsvis lesbisk eller homofil orientering. Til sammen 4,7 pst. av elevene ble betegnet som bifile; 2,7 pst. av guttene og 6,8 pst. av jentene.

¹¹⁴ Roland og Auestad 2009

¹¹⁵ Helseth 2007

¹¹⁶ Roland og Auestad 2009

¹¹⁷ Jahnsen mfl. 2009

¹¹⁸ Hellevik og Øverlien 2013

Tabell 7.2 Andel mobbet – med og uten sansetap. Prosent.

	Ungdom med sansetap		Elevundersøkelsen
	Antall	Prosent	Prosent
Ikke i det hele tatt	121	71,6	79
En sjelden gang	30	17,8	14,2
2 eller 3 ganger i måneden	12	7,1	3,2
Omtrent 1 gang i uken	3	1,8	1,7
Flere ganger i uken	3	1,8	1,9
Totalt	169	100	100

Kilde: Kermit mfl. 2014

Kermit mfl. har undersøkt inkludering av barn og ungdom med sansetap.¹¹⁹ I denne undersøkelsen har de også sett nærmere på om disse elevene opplever mer mobbing enn andre elever. Forskerne har undersøkt mobbing ved at de i sin studie har stilt ungdommene med sansetap samme spørsmål om mobbing som er blitt stilt til alle ungdommer i Norge som deltar i Elevundersøkelsen. De finner at det er signifikant flere unge med sansetap som opplever mobbing «2 eller 3 ganger i måneden», enn i Elevundersøkelsen for 2012, og en slik frekvens regnes som mobbing. Det er derimot ikke flere ungdommer med sansetap som opplever daglig eller ukentlig mobbing, enn det er i den generelle ungdomsbefolkningen, se tabell 7.2.

Ifølge Kermit mfl. kan dette tolkes som et uttrykk for manglende inkludering eller en inkluderingsutfordring. På mange måter er det ikke utenkelig at det å ha en syns- eller hørselshemming er en beskyttelsesfaktor mot direkte eller åpen mobbing, for eksempel fordi voksenpersoner på skolen er tydelige på at ingen skal mobbes på grunn av funksjonsnedsettelse. Samtidig indikerer disse resultatene at mange unge med sansetap innimellom opplever atferd fra medelever som er sårende og ekskluderende, og det er rimelig å tolke det dit hen at når mange opplever dette, er det enda en vei å gå for å oppnå inkludering i skolen.¹²⁰

7.4.7 Interseksjonalitet – kryssdiskriminering

Flere undersøkelser om krenkelser, trakassering og diskriminering trekker frem at det ofte er slik at flere diskrimineringsgrunnlag virker sammen.

¹¹⁹ Kermit mfl. 2014¹²⁰ Kermit mfl. 2014

Dette gjør at risikoen for å bli krenket øker. Begrepet *interseksjonalitet* eller *kryssdiskriminering* kan anvendes i denne sammenhengen. Begrepet betyr «krysningspunkt», og reflekterer hvordan ulike diskrimineringsgrunnlag krysser hverandre. I en del tilfeller vil det også være kombinasjonen av to eller flere diskrimineringsgrunnlag som fører til diskrimineringen, for eksempel kjønn og etnisk minoritetsbakgrunn, kjønn og funksjonsnedsettelse, eller kjønn og alder.¹²¹ En flerdimensjonal forståelse av krenkelser knyttet til diskrimineringsgrunnlagene kan bidra til økt forståelse av disse krenkelsenes art og omfang og vise hvordan samvirkende momenter kan spille inn ulikt.

Det er gjort lite forskning på kryssdiskriminering i norske skoler, men vi ser av funnene i Elevundersøkelsen 2012 at det er pekt på at elevene har oppgitt at det er flere årsaker som foreligger, for eksempel kjønn og nasjonalitet. Skolverket fant også dette i sin undersøkelse¹²² som viser at diskriminering, trakassering og krenkelser sjelden skjer basert på én av grunnene, men ofte i skjæringspunktet mellom maktrelasjoner basert på kjønn, seksualitet, etnisitet, funksjonsnedsettelse, religion og andre årsaker som dekkes av krenkende behandling, som materielle ressurser eller alder.¹²³

¹²¹ NOU 2011: 18¹²² Skolverket 2009¹²³ I Norge er det gjort noe forskning på voksne LHBT-personer med nedsatt funksjonsevne og annen etnisk bakgrunn enn norsk og utfordringer knyttet til interseksjonalitet. Disse undersøkelsene er ikke representative fordi det er få som har deltatt. Det ses her på hvordan LHBT-status innvirker på og samspiller med for eksempel alder, kjønn, seksuell praksis, grad av funksjonsevne, klasse, etnisitet, religion og kulturtilhørighet. Men felles for undersøkelsene er at de viser at det er noen særskilte utfordringer knyttet til disse tilfellene. For mer om dette, se ulike kapitler i Grønningsæter mfl 2013.

Kapittel 8

Ansatte som krenker, mobber, trakasserer og diskriminerer elever

8.1 Innledning

Frem til nå har oppmerksomheten vært på krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering mellom elever. Men det forekommer også at ansatte utsetter elever for denne formen for handlinger til tross for at de ansatte ved skolene har et lovfestet ansvar for å sikre at elevene har et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. De har også en handlingsplikt dersom de har mistanke eller kunnskap om at en elev blir krenket. I tillegg til at disse ansatte handler i strid med loven, er det også en særskilt utfordring at hun eller han allerede i kraft av sin stilling er i en maktposisjon overfor elevene. Det som kan oppleves som en spøk i en jevnbyrdig vennskapsrelasjon mellom barn, kan oppleves som kren-

kende i et asymmetrisk forhold som lærer–elevrelasjonen er.¹

8.2 Lærere som legitimerer krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering av elever

I rollen som profesjonell er det læreren som har mest makt i klassen, noe som innebærer at det skal stilles særlige krav til lærerens væremåte overfor elevene. Læreren er videre en svært viktig rollemodell når det gjelder sosial samhandling i skolen. Elevene merker seg hvordan læreren forholder seg til ulike elever, og vil bruke dette som en referanse for hvordan de selv kan tillate seg å oppføre seg

¹ Colnerud 2007

Boks 8.1 Jonas – et eksempel på en elev som mobbes av læreren

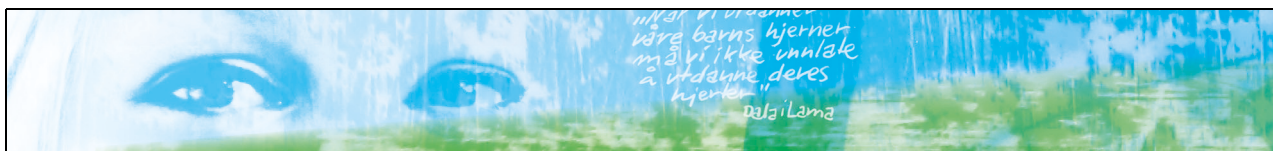
I boken *Jonas*¹ beskriver Jens Bjørneboe hvordan mobbing fra voksne kan arte seg, og hvilke konsekvenser det kan få. Boken er skrevet i 1955, flere tiår før mobbebegrepet ble brukt for første gang, og omtales på bokomslaget som «et intenst oppgjør med lærerens ignoranse og maktmisbruk». Lærerinne Bø oppdager etter første klasse at Jonas ikke kan lese, men har pugget tekstene slik at han har fremstått som lesekyndig. I en skjebnesvanger skoletime tvinger lærerinne Bø til medelevens fortvilelse Jonas til å lese i leseboken i 35 lange minutter:

De stønnet og jamret lavt over alle ordene han viklet seg inn i, over småordene han leste baklengs, og over alle bokstavene han byttet om. Av og til lo de, særlig når det var lette ting han ikke klarte – eller leste «og» som «god». Frøken Bø, som ellers tok det svært nøye når det gjaldt ytringer i timen, lot dem bare holde på. For det første fordi et eller annet

instinkt fortalte henne at i denne uhyrlige, drepende, kjedelige timen, dette monstret av et undervisningsforsøk, måtte barna få luft for sin innesperrede virketrang, og dernest også fordi hun mente at klassens hån kunne virke som en spore på ham.

Og da klassen oppdaget at den fikk lov til å stønne og le over ham, da grep den til med begge hender. En var lykkelig over å ha funnet en gjenstand som all den forpinte, underkuede trang til bevegelse og hendelser kunne hevne seg på. De stillestående, begivenhetsløse timer hadde avlet et dypt og ubevisst hat i dem, en organisk hevntvang fra hender, føtter og hjerte, – og med ett slag hadde dette funnet et avløp. Fra denne timen var Jonas sin stilling i klassen blitt en helt annen enn før. Frøken, Gud og alle høyere makter hadde utvalgt ham til den som skulle være jordens avskum og paria.

¹ Bjørneboe 1976



Figur 8.1

overfor hverandre. Det er for eksempel funnet at hvis en lærer har en negativ, avvisende eller ignorerende væremåte overfor en elev, kan det bidra til at de andre elevene avviser den samme eleven.²

8.3 Omfanget av elever som krenkes og mobbes av ansatte

Vi vet lite om omfanget av ansatte på skolen som krenker, mobber, trakasserer og diskriminerer elever, og hvordan dette arter seg. Det finnes kun noen få undersøkelser som inneholder tall for hvor mange elever som selv opplever at de blir krenket eller mobbet av ansatte ved skolen, og da særlig lærere. Ansatte på skolen skal ha nulltoleranse for denne formen for atferd, og det er et alvorlig brudd på tilliten mellom lærer og elev dersom lærer krenker eleven. Dette feltet trengs det mer kunnskap om for at man skal kunne iverksette gode tiltak.

I Norge viser Elevundersøkelsen 2014 at elever rapporterer at de opplever både mobbing og krenkelser fra lærere og ansatte. I Elevundersøkelsen for 2014 er andelen som rapporterer at de har blitt mobbet av lærere og andre ansatte, henholdsvis 1,8 pst. (av lærere) og en pst. (andre voksne på skolen).³ En kunnskapsoversikt viser at rundt fire pst. av elevene har opplevd digital mobbing fra én eller flere lærere.⁴ I en annen studie er

det estimert at ca. ti pst. av lærerne på et tidspunkt har mobbet én eller flere elever.⁵

NIFU fant i en undersøkelse fra 2010 at 4,9 pst. av elevene på 10. trinn rapporterte at de har opplevd å bli utsatt for urettferdig behandling eller diskriminering av én eller flere lærere én gang i uken eller oftere.⁶ Rapporten viser at flere elever rapporterer om at ansatte ved skolen diskriminerer eller behandler elevene urettferdig, oftere enn at de mobber elevene. I Elevundersøkelsen fra 2013 ble det også funnet at elevene opplever at de oftere blir krenket enn mobbet av voksne på skolen.⁷

Elevundersøkelsen 2015 spurte også elevene om de hadde opplevd krenkelser fra noen voksen, se tabell 8.1. Disse tallene baserer seg på hva elevene selv rapporterer, og hvilke opplevelser de har. Vi ser her at det særlig er trusler og at noen slo, dyttet, sparket eller holdt meg fast så jeg ble redd, samt at noen gjorde narr av meg eller ertet meg så jeg ble lei meg, som elevene oppgir at den voksne på skolen har utsatt dem for.

Tall fra Sverige og Norge er relativt like. I en utvalgsundersøkelse fra Sverige fant man at 1,3 pst. av elevene hadde blitt direkte mobbet av voksne ved skolen, og flere gutter enn jenter blir mobbet av voksne. I undersøkelsen rapporteres det også at om lag 20 pst. av elevene opplever at de mer eller mindre ofte utsettes for stygge eller utrivelige kommentarer fra voksne på skolen. I tillegg viser undersøkelsen at eldre elever er mer

² Hughes mfl. 2006

³ Wendelborg 2015

⁴ Hellesvik og Øverlien 2013

⁵ Colnerud 2007

⁶ Lødding og Vibe 2010

⁷ Wendelberg mfl. 2014

Tabell 8.1 Andel elever som har blitt krenket av «noen voksne på skolen», fordelt på seks ulike typer krenkelser

Noen gjorde narr av meg eller ertet meg slik at jeg ble lei meg	Jeg ble holdt utenfor	Noen spredte løgner om meg	Noen truet meg	Noen slo, dyttet, sparket eller holdt meg fast så jeg ble redd	Noen kommenterte utseendet mitt negativt på en måte jeg ikke likte
5,3	3,1	3,0	10,8	9,6	7,9

Kilde: Wendelborg 2015

utsatt enn yngre for mobbing og krenkelser fra voksne på skolen.⁸ Flygare og Johanson fant i sin undersøkelse at over 60 pst. av elevene som mobbes av lærere, har blitt utsatt for dette i klasserommet samtidig som andre elever er til stede.⁹ Med tanke på at lærernes behandling av en elev påvirker hvordan de andre elevene oppfatter eleven, er det stor risiko for at krenkende handlinger fra lærere kan skape grobunn for at også medelever begynner å mobbe.

En britisk studie viser at en relativt stor andel lærere selv var klar over at deres oppførsel kunne oppfattes som mobbing av elevene. Hele 36,7 pst. av lærerne rapporterte at elevene kunne ha opplevd deres handlinger som mobbing minst én gang dette semesteret. Én av fem mente at dette var tilfellet av og til eller flere ganger.¹⁰ I den samme studien ble det undersøkt hvor mange lærere som mente at de hadde blitt mobbet av elever. Blant lærerne som hadde opplevd selv å bli mobbet av elever, rapporterte 51 pst. at deres egne handlinger kunne oppleves som mobbing.

8.4 Årsaker til at lærere mobber eller krenker elever

Det kan være vanskelig å forstå hvorfor en person som har valgt å utdanne seg til lærer, noe som innebærer å undervise unge mennesker, viser seg å krenke, mobbe, trakassere eller diskriminere elevene sine. Dette er også et område som har fått lite oppmerksomhet.¹¹ Men det er mulig å komme med noen antakelser om hvorfor slike hendelser oppstår. Som et utgangspunkt kan det skilles mellom lærere som er klar over at de krenker, mobber, trakasserer eller diskriminerer elevene, og de som ikke er klar over det. Det finnes sannsynligvis lærere som har en sårende oppførsel overfor elevene sine som kan oppfattes som krenkende, men de er ikke klar over det selv. Disse lærerne mangler ofte perspektiv på sine egne handlinger og hvilke konsekvenser det kan føre til. Andre lærere kan mene at en autoritær og disiplinierende lærerstil er den beste metoden for å gjennomføre undervisningen. Når lærere er klar over at de krenker, mobber, diskriminerer og trakasserer

elevene sine, kan det handle om maktmisbruk. Læreren bruker da sin maktposisjon overfor elevene til å håne dem, for eksempel ved å snakke nedsettende om elevens faglige ferdigheter eller familien til den eleven det gjelder.¹²

8.5 Lærerkollegiets ansvar for lærere som mobber

Sammenlignet med de fleste andre land bruker lærere i Norge relativt mye av sin arbeidstid på samtaler og samarbeid med andre lærere.¹³ Likevel oppleves det for mange lærere som vanskelig å ta opp med en kollega at han eller hun går for langt og krenker elevene sine.¹⁴ Forskning har vist at lærere ofte kjenner til kolleger som krenker elever, men de rapporterer ikke nødvendigvis dette videre til sine overordnede.¹⁵ En britisk studie viste at 75 pst. av lærerne mente at de hadde mellom en og tre kolleger som oppfører seg på en måte mot elevene som kan oppfattes som mobbing.¹⁶

Colnerud har i studier funnet at det er forbundet med store vansker å påpeke overfor en kollega at hun eller han oppfører seg uetisk mot elevene. Årsaken til dette kan være kravet om kollegial lojalitet. Lærere har beskrevet at de tier for å unngå kritikk selv, men også fordi de er redde for sin kollega. En lærer som skremmer elever, kan også skremme kolleger. Lærere som ikke mobber, blir dermed ofte tvunget inn i en unnvikende tilskurolle.¹⁷ En annen årsak til at lærere tier om mobbing, er at det krever et stort moralsk mot for å gripe inn overfor atferd som man mener er feil. Den som varsler, kan selv risikere å bli ekskludert fra gruppen.¹⁸ For å forebygge og håndtere at lærere mobber elever, er derfor kollegafellesskapet viktig. De bør ha en kultur for å gi hverandre hjelp når en lærer mister kontroll over konflikten i en klasse. Likeledes er det avgjørende at kollegafellesskapet kan stoppe ansatte som plager og mobber elevene.¹⁹

¹² Colnerud 2007

¹³ Carlsten mfl. 2014

¹⁴ Colnerud 1995

¹⁵ Twemlow mfl. 2006

¹⁶ Terry 1998

¹⁷ Twemlow mfl. 2006

¹⁸ Colnerud 2007

¹⁹ Hareide 2004

⁸ Flygare og Johansson 2013a

⁹ Flygare og Johansson 2013a

¹⁰ Terry 1998

¹¹ Flygare og Johansson 2013a, Hareide 2004

Kapittel 9

Skoler med høy og lav forekomst av mobbing og krenkelser

9.1 Innledning

Utredningen har så langt omhandlet krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering på individnivå. Det er imidlertid viktig også å se dette på skolenivå, og undersøke om det er kjennetegn på skolenivå som har betydning for forekomsten av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering ved den enkelte skole. Dette berører vi i dette kapitlet.

Det er forskjeller mellom skolene når det gjelder forekomsten av krenkelser og mobbing. I mandatet er utvalget bedt om å systematisere kunnskapen om hva som kjennetegner de skolene som klarer å utvikle og opprettholde et godt psykososialt skolemiljø, og vurdere nærmere hvorfor forekomsten av mobbing er høyere på enkelte skoler enn på andre. I dette kapitlet ser vi nærmere på forskning om hvorfor forekomsten av krenkelser og mobbing er høyere på noen skoler enn på andre. Dette kapitlet må ses i sammenheng med kapittel 10 som ser på faktorer av betydning for å skape og opprettholde et trygt psykososialt skolemiljø.

9.2 Forekomst av mobbing og krenkelser på skolenivå

I Elevundersøkelsen 2013 er det sett på forekomsten av *mobbing* på individnivå og skolenivå. Forekomsten av mobbing på individnivå viser hvor mange elever som opplever å bli mobbet, mens forekomsten av mobbing på skolenivå forteller oss hvor mange pst. av skolene som har høy og lav forekomst av mobbing. Elevundersøkelsen 2013 viser at på 65 pst. av skolene oppgir mellom en og ni pst. av elevene at de har blitt mobbet to eller tre ganger i måneden eller mer. Ifølge Elevundersøkelsen 2013 var det ved 16 pst. av skolene ingen som oppga at de ble mobbet. Dette er en tilsvarende nedgang fra perioden 2009–2012, da tilsvarende tall har variert mellom 7,7 pst. og 9,3 pst. I rapporten er det understreket at vi også må

ta høyde for at vi her har med en metodisk utfordring å gjøre, og ikke en substansiell endring som en følge av at Elevundersøkelsen er endret. For de ti pst. av skolene som rapporterer om mest mobbing, var det 10,2 pst. av elevene som oppga at de hadde blitt mobbet to–tre ganger i måneden eller mer.¹

Elevundersøkelsen 2013 inneholder også tall for *krenkelser* på skolenivå. Her ser vi en større spredning. Forekomsten av krenkelser er langt høyere enn forekomsten av mobbing. Tilsvarende tall når det gjelder forekomsten av krenkelser på skolenivå som mobbetallene over, er at gjennomsnittet blant skolene viser at 24,9 pst. av elevene er krenket to–tre ganger i måneden eller mer. Andelen skoler uten krenkelser er 0,2 pst. Ved den skolen som har høyest forekomst av krenkelser, oppgir 70,8 pst. av elevene at de har blitt krenket to–tre ganger eller mer i måneden. Ved 30 pst. av skolene oppgir mer enn 29 pst. av elevene at de er blitt krenket to–tre ganger i måneden eller mer.²

9.3 Faktorer som påvirker mobbing

Et trygt psykososialt skolemiljø kjennetegnes av at elevene trives, har det godt på skolen, og av at det er fravær av negative handlinger som krenkelser og mobbing. Analyser av Elevundersøkelsen 2013 viser ulike variabler som kan ha sammenheng med elevenes trivsel, og hvilke variabler som kan ha sammenheng med forekomsten av krenkelser og mobbing. Blant de variablene som er med i Elevundersøkelsen, er det mobbing som analysen indikerer har størst betydning for elevenes trivsel. Likeledes indikeres det at krenkelser har mye å si for elevenes trivsel. Ut fra analysen kan det imidlertid ikke konkluderes med hensyn til hvordan krenkelser og mobbing påvirker hverandre. Det vil si at det kan være at god trivsel reduserer mobbing, men det er også mulig at

¹ Wendelborg mfl. 2014

² Wendelborg 2014b



Figur 9.1

mobbing fører til dårligere trivsel. Det kan også være noe helt annet som påvirker både trivsel og mobbing, for eksempel en god relasjon til læreren. I undersøkelsen ble det også gjort analyser av variabler som fremmer elevenes trivsel. Motivasjon for og lærelyst når det gjelder skolearbeidet, og støtte fra lærerne var det som hadde størst sammenheng når det gjaldt å fremme elevenes trivsel. Videre var felles regler, arbeidsro, støtte hjemmefra, opplevelsen av mestring og et trygt skolemiljø av betydning. Et trygt skolemiljø er vurdert ut ifra hvorvidt voksne på skolen reagerer når noen sier eller gjør noe ubehagelig mot en annen elev, og om det er lærere eller andre voksne ved skolen som eleven kan snakke med ved behov.³

Resultatene fra Elevundersøkelsen 2013 viser en svært liten sammenheng mellom andel elever som blir mobbet, og demografiske variabler som folketall, antall årsverk i skolen, lærertetthet og antall elever. Der hvor elevene opplever at lærerne reagerer hvis medelever utsettes for ubehageligheter, rapporteres det også om mindre mobbing. Skoler der elevene opplever arbeidsro, har også mindre andel elever som blir mobbet. Det er viktig å merke seg at analysene ikke kan tolkes kausalt, så denne relasjonen kan tenkes å gå begge veier – for eksempel at mobbing fører til mindre ro, men at uro og manglende struktur også lettere legger til rette for at mobbing kan skje. Tilsvarende kan en opplevelse av mangel på trygghet i miljøet gjerne være en konsekvens av mobbing, ikke en årsak til mobbing.⁴

Videre er støtte fra lærere svakt, men negativt relatert til graden av mobbing. Dette kan indikere at nærheten mellom lærer og elev har betydning for forekomsten av mobbing. Mangelen på støtte fra læreren trenger ikke å være en årsak til mobbing, men kan bli mer synlig for elever som blir mobbet, det vil si når en trenger støtte fra læreren. Omvendt kan manglende støtte fra lærerne føre til at mobbingen kan fortsette.⁵

9.4 Skolen som organisasjon og mobbing

For å kunne forstå hvorfor det er høy og lav forekomst av mobbing og krenkelser på skoler er det også nødvendig å se på skolene og hva som skiller dem. Et spørsmål er om det er forskjell mellom måten de jobber, og hvilke faktorer det er ved skolens arbeid som kan ha betydning for forekomsten av mobbing. Her redegjøres det for forskning på faktorer ved skolen som organisasjon som kan ha betydning for krenkelser og mobbing.

Å forebygge og redusere mobbing krever langsiktig og systematisk skoleomfattende innsats.⁶ Læringsmiljøsentret viser til at det finnes flere studier som har sett på betydningen av skolen som organisasjon for utviklingen av kunnskap. Felles for disse er at de alle fremhever god ledelse, felles forståelse av mål og oppgaver og godt lærersamarbeid.⁷ Sammons mfl. har i en studie fra 2011 funnet at en skoleleder som fremmer en kultur med orden og positiv atferd, positiv læringsmotivasjon og læringskultur har betydning for elevens utvikling av positiv atferd og deltakelse.⁸ Disse studiene bidrar til informasjon om karakteristika ved gode skoler generelt. Dette kan også være relevant for utviklingen av trygge skolemiljø.

Det finnes få studier som ser på forholdet mellom kulturen ved skolen og mobbing. Det er i større grad forsket på forholdet mellom kulturen og de skolefaglige prestasjonene til elevene, og på forholdet mellom kulturen og noen sosiale forhold blant elevene.⁹ Ertesvåg og Roland mener at forskere på mobbing har viet lite oppmerksomhet til skolen som organisasjon og dens betydning for evnen til å implementere de nødvendige tiltak for å forebygge og stoppe mobbing.¹⁰ Det redegjøres derfor mer utfyllende for de få studiene som er gjort nedenfor.

Roland og Galloway gjennomførte en studie der de fra et utvalg på 14 skoler identifiserte én

³ Wendelborg mfl. 2014

⁴ Wendelborg mfl. 2014

⁵ Wendelborg mfl. 2014

⁶ Læringsmiljøsentret 2014

⁷ Ertesvåg og Roland 2014

⁸ Sammons mfl. 2011, Læringsmiljøsentret 2014

⁹ Ertesvåg og Roland 2014

¹⁰ Ertesvåg og Roland 2014

med særlig høy forekomst og én med særlig lav forekomst av mobbing som de undersøkte nærmere.¹¹ Ved sammenligningen av disse to skolene fant de at forhold ved den profesjonelle kulturen var signifikant bedre ved skolen med lav forekomst av mobbing.

I sin metastudie av program mot mobbing fant Ttofi og Farrington at de mest effektive tiltakene for å forebygge og redusere forekomsten av mobbing hadde til felles at de omfattet hele skolen.¹² I følge Læringsmiljøsenteret viser dette at effektivt arbeid med trygge skolemiljø involverer alle, altså en skoleomfattende innsats.¹³ Skolene må forstå interaksjonen mellom ulike faktorer i utviklingsprosessen og hvordan disse påvirker hverandre. Det krever høy kompetanse og ferdigheter i endring for å få til skoleomfattende utvikling.¹⁴

En ny studie på området er gjennomført av Ertesvåg og Roland. Ertesvåg og Roland har i en studie av 85 skoler med nærmere 19 000 elever og 1900 lærere sett på ulike sider ved det de definerte som skolens profesjonelle kultur og forekomsten av mobbing. Denne studien støtter de generelle funnene i studien til Roland og Galloway fra 2004, og gir ytterligere kunnskap om relasjonen mellom skolens profesjonelle kultur og forekomsten av mobbing. De fant i sin studie at skolene med høyest mobbetall hadde svakere ledelse, mindre samarbeid, svakere tilknytning mellom personalet, og at lærerne opplevde mindre autoritet i klasserommet.¹⁵ Det vises til at implementeringen av intervensjoner mot mobbing, det vil si programmer, er en kompleks prosess som involverer hele skolen. Det er grunn til å tro at for å implementere slike intervensjoner effektivt kreves det en velfungerende skole med en sterk profesjonell kultur.¹⁶ Funnene i studien kan tyde på at skolene med høyest forekomst av mobbing har de svakeste forutsetningene for å lykkes med endring.

I sin studie så Ertesvåg og Roland på om den profesjonelle kulturen hadde direkte påvirkning på forekomsten eller indirekte virkning på forekomsten av mobbing gjennom lærers autoritet. De fant at de tre forholdene ved det de definerte som skolens *profesjonelle kultur* – ledelse, tilknytning mellom lærere og kollegasamarbeid – alle var direkte knyttet til forekomsten av å bli mobbet

og å mobbe andre signifikant. Med unntak av tilknytningen mellom lærere, der påvirkningen var svak, var de andre faktorenes påvirkning på forekomsten av mobbing relativt sterk. I tillegg ble det funnet en indirekte effekt fra lærerens tilknytning og samarbeid via lærerens autoritet på forekomsten av å bli mobbet og å mobbe andre. Relasjonen mellom ledelsen og lærerens autoritet var svak, men signifikant. Som et resultat av den svake relasjonen var den indirekte effekten svak. Ertesvåg og Roland mener at funnene i studien støtter påstanden om at det er et direkte forhold mellom en skoles profesjonelle kultur og forekomsten av mobbing. *Skolens ledelse, samarbeid og tilknytning mellom lærerne* er alle direkte relatert til forekomsten av mobbingen.¹⁷

I tidligere studier knyttet til elevenes læringsutbytte er det slik at den empiriske støtten viser at forholdet mellom skoleledelsen og elevenes læringsutbytte er indirekte og beskjedent heller enn sterkt.¹⁸ Når det gjelder forekomsten av mobbing, er det andre funn. Her finner man i denne studien at det er en direkte relasjon mellom de tre forholdene ved den profesjonelle kulturen og forekomsten. Ertesvåg og Roland understreker selv at disse funnene er interessante i lys av funnene knyttet til læringsutbytte. Ertesvåg og Roland forklarer funnene ved blant annet de sterke normative aspektene ved antimobbearbeidet. Rektor fungerer som skoleleder, setter standarden på skolen, avgjør retningen for forbedring og etablerer strukturer for effektivt kollektivt arbeid blant personalet. De viser til at rektors betydning er blitt pekt på i flere studier knyttet til både antimobbing og til skoleutvikling generelt.¹⁹ I tillegg vises det til de indirekte effektene av både tilknytning mellom lærere og kollegasamarbeid og forekomsten av mobbing. Ved skoler der lærerne rapporterte om høyt nivå av kollegasamarbeid, rapporterte de også om et høyere nivå av en opplevd autoritet i klasserommet enn lærere ved skoler som rapporterte om et lavere nivå av kollegasamarbeid, noe som indikerer en effekt på både å mobbe andre og å bli mobbet. Det vises også til funn knyttet til proaktiv aggresjon i en studie fra 2001 av Roland og Idsøe, og de mener det kan sluttes at en profesjonell kultur og lærerens autoritet kan regulere aktiv aggresjon fordi dette reduserer muligheten til å oppnå makt over den som blir mobbet, og støtte fra andre som mobber.²⁰

¹¹ Roland og Galloway 2004

¹² Ttofi og Farrington 2009, 2011

¹³ Læringsmiljøsenteret 2014

¹⁴ Fullan 2007, Thapa mfl. 2013 og Læringsmiljøsenteret 2014

¹⁵ Ertesvåg og Roland 2014

¹⁶ Ertesvåg og Roland 2014

¹⁷ Ertesvåg og Roland 2014

¹⁸ Mujis 2011

¹⁹ Ertesvåg og Roland 2014

²⁰ Ertesvåg og Roland 2014, Roland og Idsøe 2001

Ertesvåg og Roland mener deres funn av at skoler med høy forekomst av mobbing har en svakere profesjonell kultur enn skoler med lav forekomst av mobbing, får betydning for arbeidet mot mobbing. Skoler som ikke har organisasjonsmessig kapasitet til endring, har problemer med å overføre kunnskap til praksis.²¹ Det er viktig å fokusere mer på å *forbedre skolen som organisasjon* i tillegg til tiltakene rettet mot elevene og klasserommene. Å forbedre den profesjonelle kulturen kan bidra til mindre mobbing.

Oterkill og Ertesvåg har pekt på at en skoles profesjonelle kultur, inkludert ledelse, samarbeid og læreres tilknytning, er sentrale faktorer for en skoles evne til forbedring.²² De skolene som har den høyeste forekomsten av mobbing, er de som har minst evne til å forbedre situasjonen fordi det er disse som har den svakeste profesjonelle kulturen. En svak organisasjon uten evne til å forbedre seg kan forhindre skoler fra å forebygge og redusere mobbing. Dette betyr at elevenes mulighet til å få hjelp avhenger av kvaliteten på skolens organisasjon. For å redusere mobbing blir det derfor nødvendig å sikre at skolene har evne til utvikling. I tillegg til særskilt oppmerksomhet på mobbing er det også nødvendig at skolen som organisasjon har en profesjonskultur og evne til å implementere tiltaket.²³

I en svensk studie²⁴ som også har sett på forklaringer på hvorfor noen skoler har høy forekomst av mobbing og andre har lav, undersøkte Söderström om det fantes fellestrekk når det gjaldt personalets og elevenes syn på mobbingens årsaker, skolens arbeidsmiljø og skolens arbeid mot mobbing og krenkelser.²⁵ I denne studien fant forskeren at den avgjørende forskjellen var at skoler med lav forekomst av krenkelser og mobbing hadde en *stabil organisasjon* og et *positivt arbeidsmiljø*.²⁶ Skolene må lære seg til å håndtere de forutsetningene som finnes i deres virksomhet. Det er viktig med en stabil organisasjon som er åpen for utvikling, og det må skapes en holdbarhet i skolens utviklingsarbeid slik at forbedringsprosesser organiseres tydelig. Arbeidet med sys-

tematisk kvalitetsarbeid er et steg i riktig retning.²⁷

Skolverket fant i sin studie *Utvärdering av metoder mot mobning* i 2011 at for å få en positiv utvikling i arbeidet mot mobbing kreves det blant annet *aktivt engasjerte individer* og ulike typer ressurser som *kompetent personal, organisatorisk stabilitet* og at personalet drar i *samme retning*.²⁸ Fremgangsrike skoler kjennetegnes av at det finnes en systematikk i bruken av ulike innsatser mot mobbing. Dette betyr at innsatsene er gjennomtenkte og brukes i kombinasjon med hverandre, og at det finnes en tydelig rolle- og ansvarsfordeling. De fremgangsrike skolenes kombinasjon av innsatser mot mobbing og krenkelser er i mange tilfeller utarbeidet i relasjon til skolens egne forutsetninger for og erfaringer med ulike metoder. Skolverket trekker også frem at en god *skolekultur* er en viktig forutsetning for et fremgangsrikt arbeid. Det er også slik at et fremgangsrikt arbeid kan føre til en god skolekultur.²⁹

Söderström fant også at arbeid med å skape *samhold og trygghet* mellom elevene var en viktig del av det forebyggende arbeidet, og ved skoler som har lav forekomst av mobbing, var dette noe som ble prioritert.³⁰ I studien fant man ikke forskjeller i informantenes syn på mobbingens årsaker. Beskrivelsene var likeartede på skoler med høy og lav forekomst av mobbing. Når det gjelder organiseringen av det forebyggende arbeidet ved skoler med lav forekomst, trekkes det frem at grupperinger av elever og lærere er en del av det forebyggende arbeidet mot krenkelser og mobbing for å skape tilhørighet og trygghet mellom elever i ulike aldre. Ved skoler med høy forekomst trekkes ikke organiseringen av elever og lærere frem som en del av det forebyggende arbeidet.³¹ Skoler med lav forekomst av mobbing er generelt sett bedre til å *engasjere elever* i skolens arbeid med å utvikle et trygt psykososialt skolemiljø. På disse skolene har elevene en større tiltro til skolens arbeid mot mobbing.

9.5 Rektors syn på krenkelser og mobbing

Når vi ønsker å forstå forekomsten av mobbing på skolenivå er det også andre studier som er sen-

²¹ Gottfredsson og Gottfredsson 2007, Roland og Ertesvåg 2014

²² Oterkill og Ertesvåg 2012

²³ Ertesvåg og Roland 2014

²⁴ Studien ble gjennomført ved at 39 skolene som deltok i Skolverkets *Utvärdering av metoder mot mobbing*. I studien ble det valgt ut åtte skoler – fire med høy forekomst og fire med lav forekomst av mobbing basert på elevenes rapportering av mobbing ved skolen i en spørreundersøkelse

²⁵ Söderström 2013

²⁶ Söderström 2013

²⁷ Söderström 2013

²⁸ Skolverket 2011

²⁹ Skolverket 2011

³⁰ Söderström 2013

³¹ Söderström 2013

trale. En er Ahlströms studie om betydningen av rektors syn på mobbing for forekomsten av mobbing på skolen.³² Ahlström har forsket på svenske skoler med høy og lav forekomst av mobbing i et organisasjonsperspektiv. Han har sett på hva det er i *organisasjonens kultur, struktur og ledelse* som påvirker forekomsten av mobbing. Skoler med lav forekomst av mobbing preges av at rektor anerkjenner at skolen har problemer med mobbing. Skolen jobber mye med mobbing, men mener at de fortsatt har utfordringer med mobbing. Skoler med høy forekomst av mobbing preges av at rektor enten har bagatellisert spørsmålet, for eksempel ved utsagn som «det er vel ikke verre her enn andre steder», eller så har rektor fornektet at skolen har et problem med mobbing. Det å overse problemet er ingen vellykket måte å redusere krenkelser og mobbing på.³³ Ved skoler der elevene opplever høy grad av delaktighet, er mobbing mindre utbredt. Denne studien understreker betydning av rektors holdninger til arbeidet mot krenkelser og mobbing.

9.6 Skolens arbeid med normer og verdier

Et annet forhold som viser seg å ha betydning for forekomsten av krenkelser og mobbing er hvorvidt skolen jobber med normer og verdier. Söderström finner at den største forskjellen mellom skoler med høy og lav forekomst av krenkelser er hvordan elever og personalet beskriver skolens

normer og verdier og det rådende arbeidsmiljøet. Innholdet i de verdiene skolene tufter sin virksomhet på, har avgjørende betydning.³⁴ På skolene med lav forekomst har elevene større tiltro til lærerne og opplever at lærerne i større utstrekning bryr seg om dem, enn elevene ved skoler med høy forekomst. Ved skoler med lav forekomst gis det en samstemt beskrivelse av hvilke normer som gjelder for det sosiale samspeillet på skolen. Årsaken til samstemtheten om normer og verdier på skolene med lav forekomst finnes i virksomhetens innhold og struktur. Stabiliteten skaper en følelse av kontinuitet. Det er ulike årsaker til stabiliteten ved de fire skolene som er undersøkt.³⁵

Skoler med høy forekomst av krenkelser preges av uro og instabilitet. Atmosfæren ved skoler med høy forekomst preges av mistenksomhet, konflikter, utydelighet om regler og normer og av et dårlig arbeidsmiljø mellom de ansatte. Elevenes og personalets beskrivelse av normer og verdier og det rådende arbeidsmiljøet skiller seg markant fra beskrivelsene ved skolene med lav forekomst.

Instabiliteten kan ha ulike grunner, som flere bytter av skoleleder, færre elever, normer som skaper en utrygg arbeidssituasjon for personalet, generasjonsskifte i personalgruppen, noe som gjør det vanskeligere å bygge en «vi-følelse». På skolene med høy forekomst av krenkelser er det også mer eller mindre alvorlige motsetninger mellom elevgruppene og en utydelighet i personalets måte å håndtere verdispørsmål på.³⁶

³² Ahlström 2009

³³ Ahlström 2009

³⁴ Söderström 2013

³⁵ Söderström 2013

³⁶ Söderström 2013

Kapittel 10

Sentrale faktorer for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø

10.1 Innledning

Førrige kapittel handlet om faktorer på skolenivå som kan medvirke til et skolemiljø preget av krenkelser og mobbing. I dette kapitlet berøres aspekter ved skolen som kan fremme et trygt psykososialt skolemiljø. Et trygt psykososialt skolemiljø kjennetegnes blant annet av at elevene trives på skolen, at de har tro på sine egne ferdigheter og opplever faglig mestring, og at de har et godt forhold til andre elever og lærere på skolen. Et trygt psykososialt skolemiljø handler også om at elevene kan være sikre på at skolen tar krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering på alvor, og jobber systematisk for å forebygge slike hendelser.

I det følgende presenteres forskningsbaserte faktorer som er viktige for utvikling og opprettholdelse av et trygt psykososialt skolemiljø. Dette handler både om å fremme et positivt skolemiljø, og om å forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

10.2 Skoleomfattende arbeid

På samme måte som at forebyggende arbeid mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering krever et samarbeid blant alle i skolen krever arbeid med å utvikle og opprettholde et trygt psykososialt skolemiljø en *skoleomfattende innsats*¹. Dette handler om at alle på skolen må involveres i arbeidet – *hele personalet, elevene og foreldrene* – for at arbeidet skal ha best mulig forutsetninger for å lykkes.² Rektor har et særskilt ansvar for at hele skolen involverer seg i skolens psykososiale miljø, og at hver enkelt lærer tar del i det felles ansvaret.³ Skolen må også ha en felles tro på at negativ atferd kan håndteres, og alle må være

enige om hvordan tilfeller av krenkelser og mobbing skal håndteres.⁴ Ut fra dette perspektivet ses arbeidet med det psykososiale skolemiljøet som en kontinuerlig prosess som krever flere innsatsområder, som både henger sammen og er av betydning for å lykkes med arbeidet. Skolen som organisasjon må være i stand til å opprettholde og videreutvikle et trygt psykososialt skolemiljø. Flere studier indikerer at et godt skolemiljø bidrar til økt læringsutbytte i tillegg til personlig utvikling og trivsel hos elevene.⁵

Basert på nasjonal og internasjonal forskning har vi i dette kapitlet trukket frem fem sentrale faktorer som er av betydning for arbeidet med det psykososiale miljøet på skolen. Det vil ikke være nok å jobbe med én av faktorene, og faktorene vil kunne påvirke hverandre:

1. skolekultur
2. skoleledelse
3. relasjonsbasert klasseledelse
4. elev-elev-relasjoner
5. foreldresamarbeid

10.3 Skolekultur

For at skolen skal ha et trygt psykososialt skolemiljø er det viktig å jobbe med skolekulturen. Den første faktoren som har betydning for det psykososiale miljøet og forekomsten av krenkelser og mobbing, er skolekulturen. Det er skolekulturen som setter rammene for hva som er akseptabelt og ikke, og for hvordan mennesker oppfører seg mot hverandre. Skolekulturen handler om verdiene, normene og virkelighetsoppfatningen og er organisasjonskulturen på skolen. Dette kan forstås som de sett av *felles normer, verdier og virkelighetsoppfatninger* som utvikles i skolen når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene, og som kommer til uttrykk i medlemmenes handlinger og holdninger på skolen.⁶ Skolekultu-

¹ I engelskspråklig forskning kalles skoleomfattende innsats for *whole school approach*

² Rigby 2008, Pepler mfl. 2004a, Pepler mfl. 2004b

³ Midthassel og Bru 2001

⁴ Rigby 2008

⁵ Thapa mfl. 2013

ren kan ses på som det kittet som binder sammen skolen som organisasjon.⁷ Det finnes ikke en definisjon av skolekultur og det er ulike måter å tilnærme seg skolekultur.⁸ Prosser peker på at skolen ikke eksisterer i et vakuum og at skolekulturen både må forstås i lys av skolen som institusjon, kulturen og ulike kulturer ved de enkelte skolene. Skolen preges av nasjonal og lokal kultur. Det er nødvendig med *et holistisk perspektiv*.⁹

En måte å forstå skolekultur på er som organisasjonskultur.¹⁰ I følge Bang er en måte å definere organisasjonskultur slik:

«*Organisasjonskultur* er de sett av felles normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikles i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene, og som kommer til uttrykk i medlemmenes handlinger og holdninger på jobben.»¹¹

Vi ser her at kulturen består av tre kjerneelementer, *verdier*, som uttrykker hva som oppfattes som viktig og verdifullt, og som man etterstrever i organisasjonen. Når man snakker om verdier, er det nyttig å skille mellom *forfektede verdier* og *bruksverdier*.¹² Forfektede verdier er de verdiene som skoleleder, ansatte og elevene hevder at de tror på og etterlever. Bruksverdiene er de verdiene som faktisk ligger bak handlingene, og som man kan slutte seg frem til gjennom å studere hvordan rektor, de ansatte og elevene handler, og hvordan de privat resonnerer rundt sine handlinger. Bruksverdiene er de levde verdiene og er ikke nødvendigvis bevisst for den enkelte. De levde verdiene kan typisk komme til uttrykk gjennom hva organisasjonen faktisk belønner, hva som gir status i gruppen, eller rett og slett gjennom elevens eller lærerens kollektive atferd.¹³ For eksempel kan skolen ha nulltoleranse for mobbing, mens det er noen typer mobbing som gir høy status i elevgruppen. Det er da ikke samsvar mellom skolens forfektede verdier og bruksverdiene.

Skolekulturen inneholder også *normer* som foreskriver hvordan man bør oppføre seg, og hva som er akseptable og uakseptable handlinger og

holdninger. Normer omfatter all atferd som forventes, aksepteres eller støttes av gruppen, enten normen er uttalt eller ikke. Eksempelvis vil skolens formelle normer være nedfelt i ordensreglementet. Elevene belønnes og oppmuntres til å følge normene, og kan bli utsatt for sanksjoner hvis de ikke følger dem. Normer er i mange tilfeller knyttet til verdier i den forstand at de foreskriver hvordan en konkret skal handle i bestemte situasjoner for å virkeliggjøre én eller flere verdier.¹⁴ Brudd på uformelle normer i elevkollektivet kan få store konsekvenser for den som bryter dem, for eksempel gjennom sosial eksklusjon. I skolekulturen er normene viktige når det skal jobbes for å forebygge krenkelser, mobbing og trakassering.¹⁵ Roland peker på at normer også har betydning for mobbing. Hemninger aktiviseres dersom en vet at viktige personer rundt en ikke vil like den atferden som er fristende. Derfor kan det antas at normer som sier at mobbing ikke godtas, vil aktivisere hemninger hos proaktivt aggressive elever. I så fall vil normene i klassen ha betydning for forekomsten av mobbing.¹⁶

I tillegg består skolekulturen av *virkelighetsoppfatninger* som hjelper de ansatte og elevene til å forstå hvordan ting fungerer, og hvordan de skal fortolke det som skjer rundt dem.¹⁷ I følge Bang er virkelighetsoppfatninger oppfatninger av virkeligheten som medlemmene utvikler sammen og etter hvert tar for gitt. Skolens kollektive virkelighetsoppfatninger fungerer som et slags fortolkningskart eller filter som elever, ansatte og rektor ser virkeligheten gjennom, og som hjelper dem til å skape mening i handlinger, relasjoner, objekter eller utsagn. De kollektive virkelighetsoppfatningene utvikler seg gjennom samhandling mellom elevene og de ansatte på skolen og ulike grupperinger. Etter hvert som for eksempel de ansatte jobber sammen med andre med lignende oppfatninger som dem selv, ser hvordan kolleger oppfører seg, og hvilke konsekvenser ulike handlinger og hendelser får, utvikler de felles erfaringer som gir grunnlag for fremveksten av et sett av kollektive oppfatninger av virkeligheten. Dette er oppfatninger av hva som er sant og usant, av hvordan ulike ting henger sammen, vurderinger av hendelser, personer og grupper, antakelser om hva som kommer til å skje fremover, årsaksforklaringer på hvorfor noe skjedde – med andre ord alt som kan kategoriseres som oppfatninger av virkeligheten.

⁶ Bang 2013

⁷ Berg 2011

⁸ Prosser 1999

⁹ Prosser 1999

¹⁰ Prosser 1999

¹¹ Bang 2013

¹² Argyris og Schön 1996

¹³ Bang 2013

¹⁴ Bang 2013

¹⁵ Skoleverket 2009a

¹⁶ Roland 2014

¹⁷ Bang 2013

Om virkelighetsoppfatningene er sanne, er ikke noe kriterium for deres levedyktighet. Det sentrale er at medlemmene av gruppen forholder seg til dem som om de er sanne, og derfor i liten grad stiller spørsmål ved deres gyldighet. Disse virkelighetsoppfatningene kan ha betydning, for eksempel for hvordan lærerne oppfatter enkelt-elever og klasser. Er det klasser som oppleves som vanskelige, kan dette også ha sammenheng med den virkelighetsoppfatningen som er konstruert.¹⁸ Dette kan også være tilfellet for elever eller foreldre som får rykte på seg for å være vanskelige, eller som de som skaper problemer.

Det kan eksistere *flere ulike sett* av felles delte normer, verdier og virkelighetsoppfatninger innenfor en og samme skole. Samtidig er det ofte en kultur som dominerer virksomhetens innhold og form.¹⁹ Kulturen vokser frem gjennom *interaksjon* mellom medlemmene og omgivelsene. Videre er det slik at kultur ikke bare dreier seg om hva man tenker eller ønsker i en organisasjon – den kommer til uttrykk i hvordan medlemmene faktisk oppfører seg.²⁰ Ofte skiller det mellom kulturinnhold og kulturuttrykk.²¹ *Kulturinnhold* består av de gjeldende normer, verdier og virkelighetsoppfatninger. Det er imidlertid ikke sikkert at kulturinnholdet faktisk gjenspeiles i handlinger og ytringer. *Kulturuttrykk* handler om hvordan normer, verdier og virkelighetsoppfatninger faktisk uttrykkes i blant annet handlinger, kommunikasjon og materielle forhold. En skole kan for eksempel definere at de har normer og verdier som bygger på nulltoleranse for krenkelsers og mobbing, men dette er ikke noe som uttrykkes gjennom handlinger og ytringer på skolen ved at lærere overser denne formen for handlinger. I forståelsen av kultur er også *praksiselementet* viktig. Kultur er det som skjer.²²

Skolekultur handler altså om hvilke normer, verdier og virkelighetsoppfatninger skolen bygger på, og hvordan dette viser seg i praksis gjennom hverdagens handlinger og ytringer. Hvilke temaer snakkes det om, hvordan snakkes det om disse temaene, hvilke sosiale spilleregler gjelder, hva slags atferd aksepteres – og hvilke handlinger aksepteres ikke? Noe av verdigrunnet for skolekulturen vil være nedfelt i lov, regler og rutiner, men skolekulturen vil også ha sitt grunnlag i de

uskrevne reglene og normene som gjelder ved skolen, og vise seg i skolehverdagen.

Studier i «school improvement-tradisjonen» har sett på strategier og prosesser som er nødvendige for å forbedre skolekulturen.²³ Det viser seg her at en profesjonell kultur er avgjørende for i hvilken grad en skole videreutvikler seg. I tillegg er det viktig at en skole som etablerer og opprettholder strukturer og rutiner effektivt utvikler og kommuniserer klart hva som er uønsket adferd med utviklede konsekvenser ved brudd på normene. Disse skolene viser i følge Gottfredson og Gottfredson lavere forekomst av uønsket adferd på skolen.²⁴ Roland mener at skoler som utvikler en sterk profesjonell kultur med felles normer, verdier, strukturer og rutiner vil være med på å forebygge uønsket adferd i skolen.²⁵ I tillegg viser skoler som har fokusert på positiv utvikling i kollektiv mestringstro, det vil si kollektiv tro på at en vil lykkes i å møte problemadferd hos elevene.²⁶ Skoleledelsens rolle står helt sentralt i utvikling av skolekultur.²⁷ Den *profesjonelle kulturen er en del av skolekulturen*.

10.3.1 Felles mål og verdier

I arbeidet med å skape og opprettholde en god skolekultur er involvering av alle som har tilknytning til skolen, avgjørende.²⁸ Gjennom involvering kan elever, foreldre, ansatte, rektor og lokalsamfunnet få et engasjement og eierforhold til måten skolen jobber på. Gjennom involvering av foreldrene kan også arbeidet med verdier, normer og virkelighetsoppfatninger følges opp hjemme, og foreldrene kan være forbilder som bygger opp om en positiv oppfatning av både skolen, de ansatte og andre barn og deres familier.

For å skape en god skolekultur er det viktig med felles visjon og mål for skolen slik at alle ansatte har en forståelse av i hvilken retning skolen jobber. Felles verdier danner sosiale normer som igjen danner handlingsregler for hva som er riktig og gal atferd i ulike situasjoner.²⁹ For å få skolen til å jobbe sammen om felles mål og verdier så er skoleledelsen viktig. For å utvikle et felles verdigrunnlag er en skoleledelse som fremmer en kultur med orden og positiv atferd, positiv

¹⁸ Hansen 2009

¹⁹ Bang 2013

²⁰ Berg 1999

²¹ Bang 2001

²² Bang 2013

²³ Stoll 2009

²⁴ Gottfredson og Gottfredson 2007

²⁵ Roland 1998

²⁶ Sørli og Thorsheim 2011

²⁷ Leithwood 2007, Stoll 2009

²⁸ Læringsmiljøsementret 2014, Ttofi og Farrington 2009, 2011

²⁹ Busch 2010



Figur 10.1

læringsmotivasjon og læringskultur viktig.³⁰ For å kunne utvikle gode felles verdier kreves stabilitet i form av at skolens innhold og struktur har en kontinuitet som skaper en tydelighet og forutsigbarhet for det sosiale samspillet på skolen. Dette viser seg bl.a. ved at en godt etablert ledelse som har jobbet lenge ved skolen, og som vet hva som er gjeldende normer og tradisjoner ved skolen. Uten grunnleggende trygghet på skolen blir det vanskelig å bygge opp en fellesskapsfølelse. Resultatet av dette kan igjen bli et tøft samarbeidsklima som også får konsekvenser for elevenes trivsel. Dersom en skole skal få til varig reduksjon av mobbing, må altså skolen utvikles som organisasjon.³¹

For at skolen skal kunne ha et godt psykososialt miljø er det viktig at alle ansatte ved skolen er kjent med det verdigrunnlaget skolen baserer sin praksis på. En god skolekultur krever stabilitet i form av at skolens innhold og struktur har en kontinuitet som skaper tydelighet og forutsigbarhet for det sosiale samspillet på skolen.³²

10.3.2 Felles forståelse av regler og rutiner

Det neste som er viktig for skolekulturen er felles regler og rutiner. Felles regler og rutiner er viktige for å skape forutsigbarhet for hvordan uønskede hendelser i skolen møtes og for felles verktøy til å håndtere dem.³³ Dette krever en felles forståelse av hvilke regler som gjelder, og hvordan hver ansatt skal reagere på regelbrudd.

Skolens formelle regler for elevenes oppførsel er nedfelt i ordensreglementet. Elevundersøkelsen 2013 viser at flertallet av elevene i norsk skole – 85 pst. – mener at de vet hvilke regler som gjelder på skolen. Det er også mange elever som opplever at de ansatte på skolen jobber for at reglene skal følges. Omtrent 80 pst. av elevene opplever at lærerne alltid eller ofte sørger for at elevene følger reglene på skolen.³⁴ Det er variasjoner i lærernes reaksjoner på regelbrudd. Om lag én av fem

elever opplever at læreren bare noen ganger, sjelden eller aldri reagerer når noen sier eller gjør noe ubehagelig mot en annen elev. Dette betyr at det da kan skapes en skolekultur der krenkende ord og handlinger oppleves som tillatt av elevene. 40 pst. av elevene opplever at de voksne noen ganger, sjelden eller aldri reagerer likt på regelbrudd. Det er store aldersforskjeller mellom elevene når det gjelder om de opplever at skolens personale praktiserer reglene likt, der elever på barnetrinnet i størst grad opplever at lærerne reagerer likt.³⁵

I det forebyggende arbeidet er etablering av nulltoleranse for krenkelser og mobbing viktig. Skoleeiere bør i ordensreglementet tydelig og eksplisitt regulere krenkelser og mobbing. Krenkelser knyttet til diskrimineringsgrunnlagene bør også omtales særskilt. Det er viktig at skoleeiere markerer nulltoleranse for dette. Dette må forankres hos alle som har tilknytning til skolen. For å forebygge er det nødvendig med konsekvent bruk av reglene. På denne måten vil reglene virke både allmennpreventivt og preventivt på et individuelt plan.³⁶ Elevundersøkelsen 2013 viste at elevene opplever at skolen ikke praktiserer reglene om oppførsel og reaksjoner på brudd på ordensreglementet likt. Dette kan ha sammenheng med at ordensreglementet ikke er implementert godt nok på skolen. Implementeringen av rutinene vil også være en del av skolens internkontrollsystem.

10.4 Skoleledelse

Temaet ledelse i offentlig sektor har stått sentralt i de siste årene, og det forventes at lederen skal fungere som en kreativ drivkraft som motiverer, er innovativ og skaper sammenheng og står i spissen for helhet og utvikling.³⁷ Det stilles derfor store krav til skoleledere. De skal sørge for at skolens strategier og visjoner gjennomføres, og at resultater oppnås. Det er skoleledelsen som har det overordnede ansvaret for å fremme en skolekultur som bidrar til at alle elever møtes med respekt og tillit. Det er også skoleledelsen som

³⁰ Sammons mfl. 2011

³¹ Utdanningsdirektoratet 2009

³² Söderström 2013

³³ Læringsmiljøseneteret 2014

³⁴ Wendelborg 2014a

³⁵ Wendelborg 2014a

³⁶ Roland 2014

³⁷ Pedersen 2008

har ansvaret for at det iverksettes tiltak for å forebygge sosiale problemer som oppstår på skolen.³⁸

10.4.1 God skoleledelse krever systematisk arbeid og brannslukking

Skolelederen har ansvaret for skolens systematiske og langsiktige arbeid. Ledelsens hverdag vil i tillegg ofte bestå av en rekke uforutsette hendelser, som det også blir ledelsens ansvar å håndtere. Det kan dreie seg om foreldre som ønsker et møte, datasystemer som bryter sammen, eller elever som har havnet i en konflikt. Disse uforutsette situasjonene kan illustreres som branner ledelsen må slukke: Flammene er uforutsigbare – de kan føre til eksplosjoner eller spre seg i uventede retninger, og man kjenner først omfanget av brannen etter at flammene er slukket. Plutselig må skolelederen utsette planene for dagen for å ta hånd om en akutt situasjon som har oppstått. God skoleledelse utformes i samspillet mellom den langsiktige planleggingen og de akutte situasjonene som oppstår. Planene som legges, må ikke ses uavhengig av hverdagens hendelser på skolen. Det innebærer blant annet at de strategiene som skoleledelsen legger til grunn for skolens utvikling, må tilpasses den faktiske skolehverdagen – og tilsvarende at de faktiske hendelser tas med i justeringer av skolens strategier. Det handler om å forholde seg til de utfordringer som oppstår der og da, men samtidig tenke langsiktig og forebygge risikoen for at lignende situasjoner skal oppstå på et senere tidspunkt.³⁹

10.4.2 Etablering av normer og verdier

Som vist i kapittel 10.3 er de normene og verdiene som skoleledelsen står for, av stor betydning for hvordan samspillet på skolen vil fungere. Det gjelder både mellom personalet på skolen, personalet og elevene og for hvordan elevene behandler hverandre.⁴⁰ Skoleledelsen må derfor være opp-tatt av at de verdiene og normene som praktiseres på skolen, bidrar til å fremme gode relasjoner.⁴¹ Skoleledelsen skal vise vei, motivere og legge til rette for at hver enkelt av de ansatte skal bidra aktivt til en positiv utvikling via systematiske skoleomfattende tiltak.⁴²

10.4.3 Anerkjennelse av at krenkelser, forekommer

Gode skoleledere forsøker ikke å legitimere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering på noen måte. De anerkjenner at dette er noe som vil forekomme på alle skoler – også på deres skole. En studie blant svenske skoler viser at på skoler med lav grad av mobbing anerkjenner skoleledelsen at mobbing er et problem som må tas på alvor. Skoleledere på skoler med høy grad av mobbing anerkjenner ikke på samme måte at mobbing er et problem som kan oppstå ved deres skole.⁴³

10.4.4 Skolelederens kjennskap til elevmiljøet og forekomsten av krenkelser mv.

For å kunne forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering må skoleledelsen forutse situasjoner som er risikable for at negative hendelser skal oppstå, og sette inn tiltak i forkant. For å kunne gjøre dette på en god måte er det avgjørende at skolen har kjennskap til elevmiljøet og situasjonene hvor det er risiko for at negativ atferd skal oppstå. Her må skolen veksle mellom å håndtere de konkrete tilfellene som oppstår, og å utvikle langsiktige strategier. Det vil si at de faktiske hendelsene fra elevmiljøet tas med i den langsiktige forebyggende planleggingen.

I dag er det en utfordring i norsk skole at ledelsen og lærerne i for liten grad kjenner til negative hendelser som oppstår i elevmiljøet. Tabell 10.1 viser at i 30–45 pst. av tilfellene der elever har blitt krenket, er det ingen voksne på skolen som vet om hendelsen. Dette gjelder særlig for negative kommentarer om utseende og at det spres løgner.

I de tilfellene der skolen vet om hendelsen, svarer mellom 24 og 36 pst. av elevene at skolen ikke har gjort noe i ettertid. Det er også en stor andel som svarer at de er usikre på hvorvidt tiltak er iverksatt. Andelen som svarer at skolen har gjort litt eller mye, går fra om lag 30 til 45 pst.⁴⁴ Det er en betydelig andel elever i dag som opplever at skolen ikke gjør noe for å hjelpe dem i situasjoner der de blir krenket, eller de er usikre på om noe har blitt gjort. Hvis skolen skal forebygge at krenkelser eskalerer til mobbing, er det viktig at tiltak iverksettes så tidlig som mulig.⁴⁵

Det kan være flere grunner til at elevene velger å ikke fortelle at de blir utsatt for krenkelser,

³⁸ Drugli 2012

³⁹ Ratner 2011

⁴⁰ Busch 2010

⁴¹ Drugli 2012

⁴² Ertesvåg og Roland 2011

⁴³ Ahlström 2009

⁴⁴ Wendelborg mfl. 2014

⁴⁵ Sullivan 2011

Tabell 10.1 Har skolen gjort noe for å hjelpe deg? Pst.

	Ikke gjort noe	Usikker	Gjort litt	Gjort mye	Ingen voksne på skolen vet om hendelsen
Noen gjorde narr av eller ertet meg slik at jeg ble lei meg	24,2	31,0	27,7	17,1	32,3
Jeg ble holdt utenfor	28,7	36,2	22,9	12,1	38,0
Noen spredte løgner om meg	32,0	35,6	21	11,5	42,6
Noen truet meg	34,5	30,9	20,3	14,4	34,1
Noen slo, dyttet, sparket eller holdt meg fast så jeg ble redd	30,9	30,5	23,6	14,9	30,2
Noen kommenterte utseendet mitt negativt på en måte som jeg ikke likte	35,7	34,4	19,2	10,7	45,5

Kilde: Wendelborg mfl. 2014

mobbing, diskriminering og trakassering på skolen. I intervjuene forteller elevene at mange ikke vet hvordan skolen følger opp slike saker, og derfor er det en større risiko å fortelle hva de har vært utsatt for. De er redde for at saken «går ut av kontroll» og blir verre ved at skolen og eventuelt foreldre kobles inn.⁴⁶

En årsak til at skolen ikke ser elever som utsettes for mobbing og krenkelser, kan være at skolen er mest oppmerksom på den eller de som utøver handlingene, med et ønske om å stoppe den negative atferden.⁴⁷ Det kan føre til at den som krenkes, mobbes, diskrimineres eller trakasseres, ikke får den støtten fra skolen som han eller hun trenger.⁴⁸ Det blir også mindre vanlig at elever forteller ansatte på skolen at de blir mobbet, etter hvert som de blir eldre.⁴⁹

10.5 Relasjonsbasert klasseledelse

Klasseledelse handler om å skape gode betingelser for både faglig og sosial læring i skolen.⁵⁰ Det innebærer å skape et positivt læringsmiljø, hvor læreren klarer å forholde seg til enkeltelever samtidig som læreren ser reaksjonene eller ringvirkningene i resten av elevgruppen. God klasseledelse handler også om å være i forkant, ved at læreren forebygger at små problemer

blir til store konflikter.⁵¹ Klasseledelse handler også om det faglige og at elevene kan konsentrere seg og bli motivert for faglig og sosial læring og utvikling. Dette er lærerens ansvar, og betyr i praksis at læreren må vise at det er han eller hun som leder klassen, samtidig som elevene verdsettes og anerkjennes, slik at læreren fremstår som en autoritet.⁵² God klasseledelse forutsetter at elevene forstår hensikten med arbeidsro, at de samarbeider og er villige til å medvirke.⁵³

Piñata trekker frem tre kriterier ved klasseledelse som har stor betydning for elevens atferd i klasserommet:

- *Emosjonell støtte* innebærer at læreren jobber både med å utvikle gode relasjoner til hver enkelt elev, og med å styrke relasjonene mellom elevene. Gode relasjoner, både til medelever og læreren, har sammenheng med positiv utvikling både faglig og sosialt.
- *Klasseromsorganisering* omfatter hvordan tiden brukes i klassen, og hvordan atferd blir håndtert. Målet er å etablere og opprettholde et arbeidsmiljø med ro og orden som gjør at elevene kan bruke tiden til meningsfull læring.
- *Læringsstøtte* handler om å utnytte den kunnskapen elevene allerede har, for å utvikle stadig mer kompleks kunnskap og ferdigheter. Å kunne analysere og forstå sine egne tankeprosesser er avgjørende for elevenes faglige utvikling.⁵⁴

⁴⁶ Wendelborg mfl. 2014⁴⁷ Slee 1994⁴⁸ Boulton og Underwood 1992⁴⁹ Lødding og Vibe 2010⁵⁰ Hattie 2009⁵¹ Utdanningsdirektoratet 2013g⁵² Utdanningsdirektoratet 2013g⁵³ Ogden 2012⁵⁴ Piñata og Hamre 2009, Piñata mfl. 2012



Figur 10.2

Utøvelsen av disse tre kriteriene avhenger delvis av lærerens egenskaper og ferdigheter, og delvis av det sosiale klimaet i klassen. Det vil blant annet si hvordan læreren er i interaksjonen med elevene – for eksempel om læreren er positiv og smiler, og gir positive tilbakemeldinger, eller om han eller hun er mer negativ. Men utøvelsen avhenger også av elevens trivsel og «stemningen» i klassen. Det vil si at det går en rød tråd mellom lærerens støtte til elevene, hvordan klassen er organisert, og læringsstøtte til elevene og den atferden som utspiller seg i klassen. Kriteriene viser også samspillet mellom faglig og sosial trivsel. Når det utvikles en god kultur der elevene bruker tiden sin til å jobbe konstruktivt med fag, og elevene er motiverte, fremmer ikke dette bare et godt skolemiljø, men det forebygger også krenkelser og mobbing.⁵⁵

10.5.1 Etablering av god klasseledelse ved oppstart

Den første tiden på skoleåret betegnes noen ganger som et *sosialt vakuum*, der sosiale mønstre ikke er etablert enda. Et sosialt vakuum betegner en gruppe der det ennå ikke er dannet et sosialt grunnmønster. Medlemmene mangler erfaringer med hverandre i denne gruppen. De mangler det som skal til for å vite hva som forventes av dem for å bli likt eller utstøtt, hva som vil gi status og frata status, hvem det er som vil bli lyttet til, og hvem som vil bli oversett, hvem sine meninger som vil få gjennomslagskraft, hva gruppen vil sette pris på, og hva den vil mislike, osv. Før skolestart er verken relasjoner mellom elevene eller mellom lærer og elever etablert. Etter som erfaringer blir gjort, vil et sosialt grunnmønster bli dannet. Når dette er etablert, vil det gi en referanseramme for å tolke hendelser i gruppen.⁵⁶ Sterk og tydelig ledelse fra første øyeblikk gir læreren god mulighet til å sette sitt preg på klassens sosiale mønstre.⁵⁷ I boken *Skoletid* viser Harriet Bjerrum Nielsen hvordan god klasseledelse utvikles i løpet av den 10-årige grunnskolen. Kontaktlære-

ren Kari begynner allerede første skoledag med å lære elevene hvilke normer og regler det er som gjelder i klasserommet. Etter hvert internaliserer elevene disse føringene, og de vet hva som er tillatt atferd. Hun styrer klassen med sine rutiner, sin humor, sin omsorg, sin felles historie med klassen og sitt kjennskap til hver enkelt elev.⁵⁸

Oppstarten av skoleåret er et viktig tidspunkt for læreren til å etablere seg som leder og sette i gang en planmessig utvikling av klassen som læringsfellesskap og sosialt fellesskap.⁵⁹ I denne fasen må læreren innføre regler, retningslinjer og forventninger til elevene.⁶⁰ Læreren kan miste sin posisjon som leder av klassen dersom han eller hun for eksempel blir utsatt for latterliggjøring, gjort maktesløs eller utsatt for andre negative handlinger.⁶¹ En konsekvens av at læreren mister sin posisjon, kan bli at elevene tar over styringen av klassen, og det blir en maktkamp mellom elev og lærer om hvilke regler som gjelder i klassen.⁶²

Mer enn 80 pst. av elevene i norsk skole trives med læreren sin i de fleste fagene. Dette kan tolkes som at mange lærere leder klassen på en god måte. Likevel viser resultatene fra Elevundersøkelsen 2013 noen utfordringer i klasserommet. Blant annet opplever over 80 pst. av elevene at det til tider er dårlig arbeidsro i timene, og at det faglige engasjementet i noen tilfeller er lavt.⁶³

10.5.2 Proaktiv klasseledelse

En trygg klasseleder har tro på seg selv – og på at han eller hun kan mestre de utfordringer som kommer.⁶⁴ Et godt utgangspunkt for å oppnå dette er at læreren benytter seg av proaktive strategier. Dette betyr blant annet at læreren fremmer ro, samarbeidsvilje, motivasjon og positiv atferd hos elevene. Proaktiv klasseledelse betyr ikke at all uro og negativ atferd er fraværende, men det betyr at læreren i forkant har en strategi for å

⁵⁸ Bjerrum Nielsen 2009

⁵⁹ Vaaland 2011

⁶⁰ Woolfolk 2009

⁶¹ Vaaland og Roland 2012

⁶² Hansen 2013

⁶³ Wendelborg 2014a

⁶⁴ Ross og Gray 2006, Ogden 2001, Nordahl 2010

⁵⁵ Lødding og Vibe 2010, Roland 2014

⁵⁶ Roland 2003

⁵⁷ Vaaland 2011, Bjerrum Nielsen 2009

stoppe slik atferd på en effektiv måte når den oppstår.⁶⁵ Når klasseledelsen fungerer, vil klassen være preget av lite konflikter og negativ atferd, smidige overganger mellom aktiviteter, adekvate uttrykk for følelser, kommunikasjon preget av respekt, problemløsning, vekt på engasjement i læringsaktivitetene, samt støtte og responser tilpasset elevenes behov.⁶⁶

10.5.3 Klassestørrelse og lærertetthet

Det kan stilles spørsmål ved om antall elever i klassen og lærertetthet har betydning for elevens opplevelse av skolehverdagen. Analyser fra Elevundersøkelsen 2012 viser at det ikke er noen sammenheng mellom klassestørrelse og elevenes opplevelse av eget læringsmiljø.⁶⁷ I studier som finner en positiv effekt av redusert klassestørrelse, er den ofte betinget av trekk ved elevene som for eksempel at de er skolesvake⁶⁸ eller har lav sosioøkonomisk bakgrunn.⁶⁹ Læreren kan imidlertid oppleve bedre arbeidsforhold og trives bedre med mindre klasser.⁷⁰

10.5.4 Lærer-elev-relasjonen

Kjernen i en god relasjon handler om å være menneske, kunne kommunisere og samhandle med andre.⁷¹ Relasjonen mellom lærer og elev har sammenheng med hvordan elevene opplever undervisningen, hvordan de trives, og den atferden de viser i skolen. Det handler om hvordan elev og lærer møter de ulike situasjonene de til enhver tid befinner seg i.⁷² Elever blir motivert og inspirert av lærere som respekterer dem, og som legger vekt på å ha et forhold til dem. Elever med et godt forhold til læreren trives også bedre i skolen. Lærere som har gode relasjoner til sine elever, ser også ut til å oppleve mindre atferdsproblemer i klassen sammenlignet med lærere som ikke har en god relasjon til elevene sine.⁷³ Når læreren involverer seg i elevkulturen, kan han eller hun få øye på ting de ellers ikke ville ha sett, og som er viktig for det psykososiale skolemiljøet.⁷⁴

En elev som læreren ser, oppmuntrer og viser interesse for, vil ha en tendens til å bli verdsett av medelever. En elev som læreren ignorerer eller gir mye negativ oppmerksomhet, kan lett bli uinteressant og lite sosialt attraktiv for medelever. Det kan se ut til at disse elevene også lettere blir utsatt for krenkelser fra medelever. Læreren kan gjennom sine tilbakemeldinger og sin oppmerksomhet være med på å gi elever sosiale roller.⁷⁵ Relasjonen mellom lærer og elev er derfor også viktig for elevens sosiale posisjon i klassen.

Det er ulike funn som tyder på at mange elever i dag opplever å ha en god relasjon til læreren sin. Blant annet oppgir flertallet av elevene i en utvalgsstudie blant ungdomsskoleelever at de har en god relasjon til læreren sin.⁷⁶ Resultater fra Elevundersøkelsen 2013 viser at flertallet av elevene opplever at lærerne bryr seg om dem. I tillegg opplever over 80 pst. av elevene at læreren har tro på at de kan gjøre det bra på skolen. Selv om flertallet av alle elevene er fornøyde med læreren sin, er det en utfordring at 20 pst. av elevene føler at læreren ikke bryr seg om dem, og at læreren ikke har tro på deres faglige prestasjoner.⁷⁷ Resultater fra Ungdata viser også til noen utfordringer i relasjonen mellom lærer og elev. I underkant av 20 pst. av ungdomsskoleelevene har opplevd å bli sendt ut av klasserommet i løpet av det siste skoleåret, og like mange har hatt en høylytt krangel med læreren.⁷⁸

Tall fra Elevundersøkelsen 2013 viser at ca. halvparten av elevene føler at de kan snakke med alle eller de fleste av lærerne dersom de har behov for det. Hele 16 pst. av elevene oppgir at de har kun én eller noen få lærere de kan snakke med hvis de trenger det.⁷⁹

10.5.5 Elevens mulighet til å medvirke

I arbeidet med å utvikle et trygt psykososialt skolemiljø er det viktig at elevene får være med på å medvirke til hvordan de skal ha det på skolen. En vid forståelse av medvirkning handler om barns rett til å få støtte til å uttrykke seg, og ha en virkning i sosial sammenheng. Det handler altså om å gi barn rom for å uttrykke seg og handle sammen med andre.⁸⁰ Et annet begrep som er relevant når

⁶⁵ Drugli 2012

⁶⁶ Jennings og Greenberg 2009

⁶⁷ Wendelborg mfl. 2013

⁶⁸ Levin 2001

⁶⁹ Andersson 2007

⁷⁰ Utdanningsdirektoratet 2013g

⁷¹ Nordahl 2010

⁷² Nordahl 2010

⁷³ Cornelius-White 2007, Danielsen mfl. 2009, Demaray mfl. 2005, Nordenbo mfl. 2008, Roorda mfl. 2011, Thapa mfl. 2013

⁷⁴ Michelet 2011

⁷⁵ Utdanningsdirektoratet 2013a

⁷⁶ Frugård Strøm mfl. 2013

⁷⁷ Wendelborg mfl. 2014

⁷⁸ Nova 2014

⁷⁹ Wendelborg mfl. 2014

⁸⁰ Bae 2006



Figur 10.3

medvirkning skal forstås, er medbestemmelse. En måte å forstå medbestemmelse på er å si at det handler om å delta i beslutningsprosesser, være med på å avgjøre hva som skal skje, og hvordan det skal gjøres.⁸¹ Vi kan altså si at medvirkning er mer generelt enn medbestemmelse, og at medbestemmelse inngår som en del av elevens rett til medvirkning.⁸²

I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*, som danner grunnlaget for Kunnskapsløftet, fremheves det at medvirkning og medbestemmelse ikke betyr at elevene skal bestemme, men at elevene skal få ta del i og være aktive i planlegging, gjennomføring og vurdering av sin egen læring. Ofte er det heller ikke elevenes ønske å bestemme mest mulig selv – men de vil bli hørt i saker som angår dem.⁸³

Elevmedvirkning kan bidra til trivsel, tilhørighet og helse ved at det bidrar til å oppfylle behovet for selvbestemmelse eller autonomi. Dette kan igjen bidra til at elevene opplever å ha mer kontroll over sin situasjon på skolen og dermed oppfatter skolemiljøet som mer forutsigbart.⁸⁴ Omtrent 60 pst. av elevene mener at lærerne i svært stor eller stor grad legger til rette for at elever kan delta i elevrådsarbeid og annet arbeid som tillitsvalgt. Det er imidlertid færre elever – 46 pst. – som opplever at skolen alltid, svært ofte eller ofte hører på deres forslag.⁸⁵

Det er bare litt over halvparten av elevene som opplever at de alltid eller ofte får være med på å lage reglene om hvordan de skal ha det i klassen eller gruppen. Dette er særlig en utfordring i videregående opplæring, der bare 43 pst. av elevene oppgir at de alltid eller ofte får være med på å lage reglene. På ungdomstrinnet er andelen 50 pst., og på barnetrinnet er den 71 pst.⁸⁶

Elevers medvirkning bør øke med alder og modenhetsnivå. Dette er i samsvar med barnekonvensjonen artikkel 12. Forskning tyder imidlertid på at dette ikke er tilfellet.⁸⁷ Videre er det

en risiko for at dominerende elever får for stor innflytelse på skolemiljøet på en måte som har negativ innflytelse på medelevers psykososiale skolemiljø. Elevmedvirkning må derfor alltid fundamenteres på en godt etablert struktur og godt etablerte prososiale normer for samhandlingen mellom elevene.⁸⁸

10.6 Elevens kompetanse og elev – elevrelasjoner

Skolen er det stedet hvor barn tilbringer mest sammenhengende tid med andre barn. Ved skolestart er det relasjonen til andre barn mange foreldre er opptatt av: Vil mitt barn få venner, bli inkludert og trives på skolen?⁸⁹ Vennskap er en av de viktigste relasjonene barn og unge har, og skolen anses som viktig for barns sosiale nettverk, også utenfor skoletiden. Omlag 50 pst. av de som en elev er sammen med i friminutt er eleven også sammen med på fritiden.⁹⁰ Vennskap er viktig generelt i livet, men også for karakterer og motivasjonen til å lære. Læring og trivsel er altså to sider av samme sak.⁹¹

10.6.1 Elevkultur og samspillet mellom elevene

Elevkulturen handler om samspillet mellom elevene som utvikler seg over tid, det fellesskapet som utvikles, og den felles historikken som elevene etter hvert opplever.⁹² Det er elevene som skaper elevkulturen innenfor rammene av skolen. Utviklingen av en elevkultur starter med en gang elevene settes sammen som en klasse. Da starter prosessene med å utvikle relasjoner, sosiale forventninger og normer for samspillet mellom elevene. I klasser der kulturen er negativ, for eksempel i form av mye negativ omtale om andre, er det blant annet mer mobbing og flere elever som føler seg

⁸¹ Seland 2004

⁸² Bae 2006

⁸³ Backe-Hansen 2006

⁸⁴ Karasek 1992, Reeves mfl. 2004

⁸⁵ Wendelborg 2014a

⁸⁶ Wendelborg 2014a

⁸⁷ Bru mfl. 2010

⁸⁸ Jang mfl. 2010

⁸⁹ Källsmyr og Grindheim 2012

⁹⁰ Kvello 2006

⁹¹ Källsmyr og Grindheim 2012

⁹² Bjerrum Nielsen 2009, Michelet 2011

redde og urolige sammenlignet med i klasser der elevkulturen er mer positiv. Derfor vil det ofte være slik at når en elev har det dårlig i klassen for eksempel ved at han eller hun mobbes, trives også andre elever dårlig i klassen.⁹³

Elevundersøkelsen 2013 gir et visst bilde av elevkulturer og relasjoner. Flertallet av elevene, 68 pst., opplever trygghet i klassen ved å ha god støtte fra minst én annen elev i klassen, og at de kan snakke med noen i klassen hvis det er noe som plager dem. Det er likevel en betydelig andel, 18 pst., som er helt eller litt uenig i at de kan snakke med noen i klassen hvis de får et problem.⁹⁴

10.6.2 Adgang til deltakelse i klassens fellesskap

Skolens arbeid med å utvikle og opprettholde trygge psykososiale skolemiljøer innebærer også et ansvar for å skape betingelser som gir elevene adgang til fellesskapet og gode sosiale og faglige relasjoner. *Fellesskap* er et begrep som er vanlig å bruke i dagligtalen, og dette forbindes ofte med noe positivt og som et sentralt element i trivsel. Ved nærmere undersøkelser kan imidlertid begrepet skjule at fellesskap også kan virke destruktivt og utstøtende overfor enkelte elever. Fellesskap kan fra et subjektivt perspektiv være utviklende, demokratisk og tolerant, men fellesskap kan også være undertrykkende og ekskluderende, som for eksempel ved mobbing. Elevenes skoleliv balanserer mellom det formelle og uformelle. Det formelle handler om didaktikk og relasjonen mellom lærer og elev. Det uformelle handler om relasjoner mellom elever og de verdier og det engasjement som utvikles i det uformelle elevfellesskapet.⁹⁵ Både det formelle og det uformelle er skolens ansvar.

En helt sentral del av skolens ansvar for å utvikle og opprettholde et trygt psykososialt skolemiljø innebærer å skape betingelser for å gi elevene adgang til fellesskapet og gode sosiale og faglige relasjoner. Det vil si at elevene må sikres adgang til fellesskapet. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig å utvikle et psykososialt skolemiljø, det krever også at alle elevene sikres adgang til fellesskapet. Et fellesskap i skolen oppnås ved at undervisningens mål og innhold tilrettelegges i praksis på en måte som inkluderer elevene som aktive deltakere i skolens faglige innhold. Det må

utvikles et felles tilhørighetsforhold til klassens virksomhet. Den formelle skolekulturen må gi rom for tilhørighet, og det må sikres at alle elever får adgang til å delta i dette fellesskapet. Utviklingen av et trygt psykososialt miljø er således snevert forbundet med det faglige rom og elevenes adgang til begge.⁹⁶

Ansvar for å utvikle klassens fellesskap kan ikke overlates til elevenes uformelle «vi». Det er noe som skolens ansatte må delta i å utvikle som klasseledere og guider i undervisningsprosessen. Tiltak som settes inn for å styrke fellesskapet vil i mange tilfeller være lekegrupper, «kosetime» og andre hyggelige aktiviteter som ligger utenfor undervisningen. Når disse strategiene brukes for å løse mobbing kan man si at mobbingen ses på som et fenomen som ikke har rot i skolens kjerneoppgaver, men som noe eksternt og ekstra som elevene bringer inn i skolelivet.⁹⁷ Dette vil ikke vil være tilstrekkelig, hvis vi ønsker at det sosiale ikke løsrives fra det faglige, som er skolens kjerneytelse.

10.6.3 Konflikter mellom elever

Konflikter vil være en naturlig del av samspillet mellom elevene og vil med jevne mellomrom oppstå. Konflikter vil ikke nødvendigvis være krenkelser eller mobbing, men de kan hurtig eskalere og påvirke det psykososiale skolemiljøet. I følge Glasl er utgangspunktet for en konflikt at man er frustrert over en annen person.⁹⁸ En slik gryende frustrasjon kan enten komme av en sak man er uenig i, eller av en generell frustrasjon som man så knytter til en bestemt sak eller situasjon. En slik frustrasjon eller irritasjon vil først vanskeliggjøre samarbeidet mellom de involverte. Dersom konflikter får utvikle seg kan de gå over til å bli krenkelser og mobbing. Mobbing, trakassering og sabotasje kan derfor være sluttproduktet av noe som startet med en naturlig frustrasjon eller irritasjon i samarbeidet mellom to parter. Det som startet som en slik naturlig frustrasjon, kan altså gradvis endre seg til en meget destruktiv situasjon dersom man ikke forsøker å løse saken på et tidlig tidspunkt. Dette viser nettopp behovet for å ha en «mild» definisjon av begrepet konflikt, og for at man styrker evnen til kommunikasjon og konstruktiv problemløsning.⁹⁹

⁹³ Hansen 2013

⁹⁴ Wendelborg mfl. 2014a

⁹⁵ Hansen 2013

⁹⁶ Hansen 2014

⁹⁷ Hansen 2014

⁹⁸ Glasl 1980

⁹⁹ Sortland og Einarsen 2000, Glasl 1980

10.6.4 De viktige vennskapene

Når barn blir venner, inntar de den sosiale verden og følelsen av å høre sammen med noen. De tidlige vennskapene er barns første erfaring med nærhet og gjensidighet utenfor familien. Det å ha en god venn er å være ønsket og invitert inn i et *vi*: Noen vil være sammen med meg! Opplevelsen av å være verdifull vokser når et annet barn spør: «Skal vi leke sammen?»¹⁰⁰ Gode relasjoner og vennskap er viktig for den sosiale trivselen, og mange barn og unge synes det beste med skolen er at de kan være sammen med venner.¹⁰¹ Fravær av vennskap og sosial deltakelse kan være en stor belastning for den som opplever det.¹⁰² Barn som mobbes, opplever ofte liten tilgang til sosial støtte fra venner – både på skolen og i fritiden.¹⁰³

De første vennskapene kan etableres i tidlig alder. Allerede i ett- til toårsalderen kan man se at barn foretrekker noen barn fremfor andre, og at de oppfører seg forskjellig når de er sammen med ulike barn. I fireårsalderen begynner barna å ha godt etablerte preferanser og vennskskapsrelasjoner. Når førskolebarn blir spurt om sine venner, svarer de hvem gjør noe sammen med. Også for eldre barn og ungdommer er dette et viktig kjennetegn på vennskap, men vennskap dreier seg stadig mer om opplevd nærhet og emosjonelt fellesskap. Skolebarn beskriver venner som forståelsesfulle, lojale og til å stole på. Eldre barn definerer vennskap i større grad ut fra likheter i holdning. I ungdomsalderen begynner også forklaringer på vennskap å omfatte deling av hemmeligheter og følelser, og muligheter for emosjonell støtte. Endringene har sammenheng med utviklingen i deres forståelse av andres sinn og deres sosiokognitive ferdigheter generelt.¹⁰⁴

Venner utgjør en form for sosial kapital som har betydning for barns sosiale tilpasning og utvikling. De fleste barn har jevnaldrende venner og tar del i den relasjonslæringen og kulturaliseringen som emosjonelt nære, gjensidige vennskap med jevnaldrende innebærer. For yngre barn bidrar relasjoner med andre barn til samarbeid, konfliktløsning og andre sosiale ferdigheter. Hos eldre barn og ungdommer bidrar vennskskapsrelasjoner til utvikling av identitet og en bredere forståelse av andre.¹⁰⁵ De tidlige vennskapene – alle-

rede i barnehagen – er viktig for utvikling av sosial kompetanse. Sosial kompetanse handler om å kunne samhandle positivt med andre i ulike situasjoner. Den gjenspeiles i barns evne til å ta initiativ og til å opprettholde vennskap.¹⁰⁶

Sammenligninger av populære og upopulære barn viser at de er forskjellige med hensyn til hvilken forståelse de har for andres perspektiver, hvordan de oppfatter andres hensikter, og hvilke egne motiver de forteller om. Aggressive upopulære barn oppgir ofte rivalisering som motiv for å være sammen med andre barn, mens populære barn gir uttrykk for interesse for og glede over selve samværet. Noen upopulære barn legger skylden på andre når de kommer i konflikt, og har få forslag til løsninger på problemet.¹⁰⁷

Flertallet av dagens unge opplever at de har gode venner. To av tre ungdomsskoleelever svarer at de er helt sikre på at de har minst én venn som de kan stole fullstendig på og betro seg til om alt mulig. Det er likevel problematisk at nesten én av ti føler at de mangler fortrolige venner, eller de har ingen de vil kalle venner for tiden.¹⁰⁸

Ikke alle elever opplever gode vennskap i skolen. Det er en gruppe av elevene som opplever å bli mobbet og krenket i perioder av skolegangen. Det er vist at disse elevene trives dårligere på skolen,¹⁰⁹ og de har dårligere psykisk helse.¹¹⁰ Det å ikke ha noen venner å støtte seg til og å tilbringe tid sammen med er blant annet en risikofaktor for å utvikle psykiske plager blant ungdom. Det er ikke antall venner som er viktige, men kvaliteten på vennskapet og evnen til å få venner er av stor betydning for den psykiske helsen.¹¹¹

På spørsmål om hva elever i videregående opplæring mener har bidratt til å forme dem til den personen de er i dag, oppgis venner å ha hatt like stor betydning som familien. Når elevene ser tilbake på skolegangen sin, er det også de sosiale sidene de opplever som de beste minnene.¹¹²

Viktigheten av vennskap fremheves i Meld. St. 34 (2012–2013) *God helse – felles ansvar* der det presiseres at vennskap er viktig for skolens miljø, og er en faktor som har sammenheng med både elevens trivsel og forekomsten av mobbing. På den ene siden er det slik at elever som mobbes, ofte føler seg ensomme og avvist av jevnaldrende,

¹⁰⁰ Øiestad 2012

¹⁰¹ FUG 2012

¹⁰² Frønes 2010

¹⁰³ Carvalhosa 2008

¹⁰⁴ Tetzchner 2001

¹⁰⁵ Hartup og Stevens 1997

¹⁰⁶ Kunnskapsdepartementet 2011b

¹⁰⁷ Tetzchner 2001

¹⁰⁸ Nova 2014

¹⁰⁹ Wendelborg mfl. 2014

¹¹⁰ Hartberg og Hegna 2014

¹¹¹ Holsen 2009

¹¹² Ulvik 2009

og de opplever at de ikke har venner på skolen.¹¹³ En elev som føler seg avvist fremfor inkludert, vil fort få skadet sin selvfølelse ved å føle seg uønsket og mindre verdt.¹¹⁴ Noen mobbesaker har blitt løst ved at den som har blitt mobbet, har fått venner, og på den måten har fått en gruppe rundt seg som beskytter mot videre mobbing. Vennskap kan på den måten ses som forebyggende mot mobbing. Gode vennskap kan også bidra til et godt klassemiljø og forebygge negativ atferd blant alle elevene i klassen.¹¹⁵

Tall fra Elevundersøkelsen 2013 viser at 94 pst. av elevene alltid har noen å være sammen med i friminuttene.¹¹⁶ Det er om lag åtte pst. av elevene som kun trives litt på skolen, og to pst. trives ikke noe særlig eller ikke i det hele tatt.¹¹⁷ PISA-resultatene fra 2012 viser i likhet med resultatene fra Elevundersøkelsen at flertallet av elevene på 5. trinn trives og føler at de hører til på skolen, og at de blir likt av de andre elevene. Tolv pst. av elevene føler seg imidlertid annerledes og at de ikke passer inn, ni pst. er ensomme, og åtte pst. føler at de blir holdt utenfor på skolen. De nordiske elevenes rapportering er på nivå med OECD-gjennomsnittet.¹¹⁸

Andelen elever som føler seg sosialt isolert, stiger i løpet av skolegangen, og det er flest som føler seg sosialt isolert i videregående opplæring. Disse elevene forteller at de føler seg ensomme, at de er alene i friminuttene, og at de er engstelige og deprimerte på skolen. For noen elever kan den sosiale isolasjonen og mangelen på sosial mestring bidra til at de ikke ønsker å møte opp på skolen. Sosial isolasjon og ensomhet kan være vanskelig å observere, og mange elever vil gjøre ganske mye for å skjule at de er ensomme. Det er derfor særlig viktig at lærerne er oppmerksomme på hvordan elever har det i relasjonen til sine jevnaldrende i skolen.¹¹⁹

10.6.5 Elevenes sosiale og emosjonell kompetanse

Sosial og emosjonell kompetanse er en basiskompetanse som barn og unge trenger for å kunne fungere i et sosialt fellesskap og bidra til et trygt psykososialt skolemiljø.¹²⁰ Sosial og emosjo-

nell kompetanse handler om personers holdninger, oppførsel, emosjoner og sosiale ferdigheter og relasjoner.¹²¹ Eksempler på sosial og emosjonell kompetanse er utholdenhet, selvkontroll, selvtillit, nysgjerrighet, kreativitet, evne til å stole på omverdenen og til å bidra i samfunnet, evne til å takle motgang, evne til å håndtere følelser og empati og samarbeidsevner.¹²² Elevens sosiale kompetanse og kompetanse til å håndtere egne følelser kommer til en viss grad til uttrykk som relativt stabile mønstre hos en person. Samtidig viser forskning på feltet at sosiale og emosjonelle kompetanser er noe som kan utvikles og læres gjennom hele livet, og derfor ikke er fastlåste trekk hos elevene. For eksempel er elevenes motivasjon noe som kan påvirkes og utvikles.¹²³ Elevenes sosiale og emosjonelle kompetanse er også omtalt i NOU 2014: 7 *Elevenes læring i fremtidens skole. Et kunnskapsgrunnlag*.

I Læreplanverket for Kunnskapsløftet er kompetanse forstått som evne til å mestre en kompleks utfordring eller utføre en kompleks aktivitet eller oppgave. Elevene viser kompetanse i konkrete situasjoner ved å bruke kunnskaper og ferdigheter til å løse oppgaver. Kompetanse kan altså forstås som en persons evne til å kunne bruke kunnskap og ferdigheter.¹²⁴ Dette er mer avansert enn å ha kunnskap og ferdigheter. Innenfor grunnopplæringen har kompetansebegrepet vært viktig for å tydeliggjøre at skolen ikke bare skal formidle kunnskap, men elevene skal også settes i stand til å bruke det de lærer både i skolefaglige sammenhenger og på andre arenaer senere i livet. Kompetanse er noe elevene kan utvikle, trene på og øke.

Når det gjelder det allmenndannede menneske i læreplanverkets generelle del, heter det at opplæringen skal gi elevene «kyndighet og modenhet til å møte livet sosialt, praktisk og personlig». Det uttrykkes at det i skolen skal arbeides med å utvikle elevenes sosiale ferdigheter, og det påpekes spesifikt at skolen ikke bare skal dreie seg om fag. Skolen skal ikke bare se til at elevene får skolefaglige kunnskaper, men også bidra til at elevene utvikler seg sosialt og personlig.

I Prinsipper for opplæringen står det at skolen skal jobbe med å utvikle den sosiale kompetansen til elevene:

¹¹³ Gravdal mfl. 2013

¹¹⁴ Øiestad 2012

¹¹⁵ Gravdal mfl. 2013

¹¹⁶ Wendelborg mfl. 2014

¹¹⁷ Wendelborg mfl. 2014

¹¹⁸ Kjærnsli og Jensen 2013

¹¹⁹ Drugli 2012

¹²⁰ Frønes 2010

¹²¹ Skolverket 2013a

¹²² OECD 2014

¹²³ Heckman og Kautz 2013, Håkansson og Sundberg 2012

¹²⁴ Utdanningsdirektoratet 2012b



Figur 10.4

«Skolen og lærebedriften skal legge til rette for at de i arbeidet med fagene og i virksomheten elles får øve seg i ulike former for samhandling og problem- og konflikthåndtering. Det er et mål at elevene skal utvikle seg som selvstendige individer som vurderer konsekvensene av og tar ansvar for egne handlinger. Opplæringen skal medverke til å utvikle sosial tilhørighet og mestring av ulike roller i samfunns- og arbeidslivet og i fritida. For å utvikle elevene sin kulturelle kompetanse til å delta i et multikulturelt samfunn, skal opplæringa legge til rette for at de får kunnskap om ulike kulturer og erfaring med et bredt spekter av kulturelle uttrykksformer. Opplæringa skal fremme kulturforståelse og medvirke til å utvikle både selvinnsikt og identitet, respekt og toleranse.»

I sin veiledning til skolene viser Utdanningsdirektoratet til fem grunnleggende dimensjoner som kan benyttes når lokale læreplaner skal utvikles:

1. *Elevenes evne til å vise empati for andres følelser og synspunkt* er evnen til å sette seg inn i og vise respekt for andres følelser og synspunkt. Denne dimensjonen i sosial kompetanse er vesentlig for å kunne etablere vennskap og nære relasjoner til andre. En godt utviklet empati vil også fungere som en motvekt mot for eksempel mobbing og vold. Sosial sensitivitet, evnen til å fortolke sosiale signaler, er en del av empatibegrepet.
2. *Samarbeid med andre, hjelpe og være gjensidig avhengig av hverandre* innebærer å dele med andre, hjelpe andre og være gjensidig avhengig av hverandre. En viktig side ved samarbeid vil dreie seg om å følge regler og beskjeder.
3. *Selvhevdelse gjennom å be andre om hjelp og å kunne stå for noe selv* omfatter å be andre om hjelp, kunne stå for noe selv og å reagere på andres handlinger. Evne til hensiktsmessig selvhevdelse er ofte avgjørende for å kunne delta aktivt i sosiale miljøer og fellesskap. I dette ligger også evnen til å kunne si nei til det du for eksempel helst ikke bør være med på.
4. *Selvkontroll ved å tilpasse seg og ta hensyn, vente på tur, eller å si ifra uten å bli sint* handler om å tilpasse seg fellesskapet og ta hensyn til andre. Det vil innebære å kunne vente på tur, være

kompromissorientert og å reagere på erting og kommentarer fra andre uten å ta igjen, bli sint eller slåss. Selvkontroll bidrar til å regulere forholdet mellom følelser og atferd og er særlig viktig for å kunne kontrollere impulser. Bevissthet om egne følelser og evne til å forstå seg selv er her vesentlig.

5. *Ansvarlighet ved å utføre oppgaver og vise respekt for eiendeler og arbeid* dreier seg om å utføre oppgaver og vise respekt for egne og andres eiendeler og arbeid. Utvikling av ansvarlighet vil ha nær sammenheng med å få ansvar gjennom medbestemmelse og ta konsekvensene av ansvaret. Ansvarlighet handler også om evnen til å kunne kommunisere med voksne.¹²⁵

10.7 Foreldresamarbeid

Foreldresamarbeid må være en integrert del av skolens virke. Målet for samarbeidet er å fremme elevenes læring og utvikling.¹²⁶ Det er viktig å involvere foreldrene i arbeidet med å skape trygge psykososiale skolemiljøer for alle elever og i tiltak for å forebygge krenkelses, mobbing og trakassering. Det er også viktig at foreldrene opplever at de blir tatt på alvor dersom deres barn ikke har det bra på skolen. Når skolene samarbeider med familiene om barnas læring, lykkes barna ikke bare på skolen, men de lykkes også videre i livet.¹²⁷

10.7.1 Skolens ansvar for å etablere et foreldresamarbeid

Foreldresamarbeids betydning, også kalt skolehjemssamarbeid, er understreket i opplæringsloven § 1-1 (formålsparagrafen). Her er det fastsatt at opplæringen skal «i samarbeid og forståing med heimen, opne dører mot verda og framtida og gi elevane og lærlingane historisk og kulturell innsikt og forankring». Som den profesjonelle parten er det skolens og skoleeierens ansvar å sørge for

¹²⁵ Utdanningsdirektoratet 2005a side 11

¹²⁶ Drugli 2013

¹²⁷ Henderson og Berla 1994

at et godt samarbeid etableres. Skoleeier har en lovpålagt plikt til å legge til rette for foreldresamarbeid etter opplæringsloven § 13-3d. Det lovpålagte samarbeidet er utdypet i forskrift til opplæringsloven kapittel 20, der det er fastsatt at samarbeidet innebærer at skolen har en plikt til å holde kontakt med foreldrene gjennom skoleåret. Ved oppstart av skoleåret skal skolen holde et foreldremøte der foreldrene informeres om skolen, innholdet i opplæringen, foreldrenes rett til medvirkning, rutiner og annet som er relevant for foreldrene. Minst to ganger i året har foreldrene rett til en planlagt og strukturert samtale med kontaktlæreren om hvordan eleven arbeider daglig, og om elevens faglige kompetanse. I tillegg skal kontaktlæreren samtale med foreldrene om utviklingen til elevene i lys av opplæringsloven § 1-1, generell del og prinsipper for opplæringen i læreplanverket. Samtalen skal klargjøre hvordan eleven, skolen og foreldrene kan samarbeide for å legge til rette for læringen og utviklingen til eleven. Foreldrene skal også få muntlig eller skriftlig varsel om blant annet elevens fravær dersom det er fare for at det ikke er grunnlag for vurdering i enkelte fag, og ved fare for at eleven kan få karakteren nokså godt eller lite godt i orden og oppførsel. Foreldrene skal også få informasjon om elevens og foreldrenes rettigheter og plikter etter opplæringsloven og forskriftene.¹²⁸

Westergård trekker frem at lærernes tro på egen kompetanse innenfor klasseledelse og håndtering av krevende elevsituasjoner kan ha betydning for kvaliteten på samarbeidet med foreldrene.¹²⁹ Lærere må ha faglig kompetanse i det saken dreier seg om. Dette betyr at dersom samarbeidet med foreldrene handler om mobbing, må læreren ha tilstrekkelig kompetanse i mobbing til at de nødvendige tiltak kan iverksettes. I tillegg må læreren ha satt seg godt nok inn i elevkulturen, slik at han eller hun har et godt overblikk over situasjonen. Særlig nyutdannede lærere opplever usikkerhet når det gjelder deres kompetanse til å kunne etablere et godt foreldresamarbeid, og da særlig når elevene viser utfordrende atferd.¹³⁰ Forskning viser at en del lærere opplever at de trenger ny kunnskap og bedre strategier for å kunne tilrettelegge for et foreldresamarbeid som bidrar til at foreldrenes ressurser utnyttes effektivt i arbeidet med å skape et godt psykososialt skolemiljø.¹³¹

¹²⁸ Forskrift til opplæringsloven §§ 20-3 og 20-4

¹²⁹ Westergård 2007

¹³⁰ Andersson 2003, Bayer og Brinkkjær 2003, Denessen mfl. 2010, Westergård 2013a

Læreren selvrapporterte tro på egen kompetanse til å håndtere vanskelige situasjoner i klassen henger sammen med læreren oppfatning av henvendelser fra foreldre.¹³² Lærere som rapporterer at de trives og lykkes i jobben, har trolig også et positivt utgangspunkt for kommunikasjon med foreldre. Foreldre i en slik situasjon vil trolig også oppleve å bli ivaretatt bedre når de kontakter skolen.¹³³

Dersom læreren tar seg tid til å bygge opp et godt forhold til foreldrene før problemer oppstår, vil det være lettere å ta opp vanskeligheter dersom de skulle oppstå senere. Dersom foreldre opplever at de kun hører fra lærerne når det oppstår problemer, vil samarbeidet fort bli utfordrende. Fra skolens side er det viktig at læreren tar kontakt med foreldrene så fort de merker utfordringer knyttet til det psykososiale skolemiljøet, enten det er i den første uken eller til og med den første dagen i det nye skoleåret. Dette er vesentlig for et vellykket samarbeid med familiene.¹³⁴

Utilfredshet med foreldresamarbeidet kan for eksempel oppstå som et resultat av konflikter mellom lærer og foreldre, og på grunn av skolens holdninger og praksis. Den dårlige relasjonen kan knyttes til at partene ikke klarer å finne en felles problemforståelse da samarbeidet startet, enten fordi læreren ikke anerkjente at foreldrene eller eleven hadde problemer, eller fordi foreldrene og læreren anerkjente problemet, men ikke hva det skyldtes, eller hvordan problemet kunne løses.¹³⁵

10.7.2 Foreldres trygghet i å involveres i skolens arbeid

Foreldre har ulik trygghet og engasjement for å involvere seg i samarbeidet med skolen. Graden av deltakelse er sterkt knyttet til sosial klasse, mors utdanningsnivå, familieforhold, barnas alder og prestasjoner, barnas engasjement og familiens etniske bakgrunn.¹³⁶ I videregående opplæring er kontakten mellom hjem og skole begrenset, og enda mindre enn i grunnskolen.¹³⁷ En kartlegging blant foreldre viser at flertallet føler seg velkommen på skolen, og at de oppmuntres til å holde kontakt med skolen. Det er færre foreldre

¹³¹ Drugli 2008, Westergård 2010

¹³² Westergård 2011

¹³³ Westergård 2011

¹³⁴ Webster Stratton 2013

¹³⁵ Westergård og Galloway 2010

¹³⁶ Helgøy og Homme 2012

¹³⁷ Sletten mfl. 2003



Figur 10.5

som opplever at skoleledelsen prioriterer samarbeid med foreldrene.¹³⁸ En utvalgsundersøkelse viser på den andre siden at skolen ønsker et sterkere foreldreengasjement ved at foreldrene involverer seg på flere områder enn hva som er tilfellet i dag.¹³⁹

En viktig årsak til at foreldrene ikke deltar i samarbeid med skolen, er opplevelsen av å ikke ha relevant kunnskap å bidra med.¹⁴⁰ Foreldre kan for eksempel være usikre på hvordan skolen definerer mobbing, hvilken atferd som det kan reageres på, og hva som må ses som «naturlige konflikter» blant unge i utvikling. Dette vil igjen påvirke hvilke råd elever får hjemme hvis de tar opp utfordringer i spillet med sine medelever. Noen foreldre vil kanskje råde sine barn til å overse saken i tilfeller der andre foreldre vil kontakte skolen. Vi har lite forskningsbasert kunnskap om hvordan foreldre kan brukes i arbeidet med å forebygge krenkelser og mobbing.¹⁴¹

På skoler der foreldrene kjenner hverandre og er involvert i skolens arbeid, kan mobbing lettere oppdages enn på skoler der foreldresamarbeidet ikke er like godt. Foreldre som kjenner barnas venner og klassekamerater, kan lettere se om noen føler seg utestengt fra fellesskapet.¹⁴² Nordahl peker på at mange foreldre ikke er oppmerksomme på hvor stor betydning de har for elevenes læringsmiljø og for utviklingen av prososiale normer blant elevene. Det er derfor viktig at både den enkelte forelder og hele foreldregruppen informeres om dette og oppfordres til å engasjere seg i barnas skolegang både hjemme og på skolen.¹⁴³

Tall fra Elevundersøkelsen viser at flertallet av elevene på norsk skole opplever at foreldrene alltid, svært ofte eller ofte har interesse for det som de gjør på skolen. 17 pst. opplever at foreldrene viser interesse av og til, og sju pst. opplever at foreldrene sjelden eller aldri viser interesse for deres skolehverdag.¹⁴⁴

10.7.3 Foreldre som rollemodeller

Det er viktig at foreldrene selv forstår at de er en rollemodell for sine barn, og at deres atferd i hjemmet legger et grunnlag for hvordan deres barn vil oppføre seg overfor medelever. Rause og inkluderende foreldre som snakker positivt om andre når de er sammen med barna sine, er en viktig nøkkel til at barna skal få gode sosiale ferdigheter. Det som skjer innenfor husets fire vegger, er av stor betydning for hva slags samspillmønster barn utvikler. Dersom mor og far stadig krangler om småting og havner i konflikt med naboen, eller har en væremåte som signaliserer at det er greit å snakke nedsettende om andre, lærer barna også å samhandle med andre på samme måte.¹⁴⁵ Foreldre som har negative erfaringer med sin egen skolegang, har også en tendens til å videreføre de negative holdningene til sine egne barn.¹⁴⁶ I foreldresamarbeidet er det viktig å være bevisst på hvilke verdier og holdninger elevene har med seg hjemmefra, og hvilken innflytelse dette kan ha på det psykososiale skolemiljøet.

Foreldre har også et ansvar for å være gode rollemodeller når det gjelder digitale medier. Foreldrene må også ha digital kompetanse i og engasjement til å involvere seg i barnas nettbbruk. Skolene kan styrke dette arbeidet ved å initiere møtearenaer med foreldrene, for eksempel informasjonskvelder, møter, temakvelder, kampanjer der digitale krenkelser og mobbing er tema.

10.7.4 Opplevelse av avmakt i møte med skolen

Forskning¹⁴⁷ og møter med foreldre¹⁴⁸ viser at foreldre noen ganger opplever møtet med skolen som vanskelig når de tar kontakt fordi de tror barnet deres ikke har det bra på skolen. Om lag ti pst. av foreldrene opplever at deres bekymringer ikke tas på alvor, og at skolen mener at årsaken til bar-

¹³⁸ Ipsos 2014

¹³⁹ Helgøy og Homme 2012

¹⁴⁰ Bæck 2010

¹⁴¹ Sawyer mfl. 2011

¹⁴² FUG 2012

¹⁴³ Nordahl 2007

¹⁴⁴ Wendelborg mfl. 2014

¹⁴⁵ Skaare 2012

¹⁴⁶ Bæck 2010

¹⁴⁷ Westergård og Galloway 2004, Westergård 2011, Hein 2009

¹⁴⁸ Oudmayer 2014, Foreningen Mobbing i skolen 2014, FUG 2014 og foreldre utvalget har vært i kontakt med

nets mistrivsel ligger hos barnet selv.¹⁴⁹ Disse foreldrene opplever også at skolen i liten grad er villig til å sette inn tiltak for å forbedre situasjonen. Ved mistanke om mobbing vil foreldre gjerne kontakte skolen med sitt barns versjon av hva som skjer på skolen – og med et stort behov for å vise omsorg for sitt eget barn som kanskje utsettes for mobbing. Skolen på sin side kan ha en annen oppfatning av hva det er som foregår på skolen – og kanskje også legge noe av forklaringen på elevens familieforhold eller annen bakgrunn. Foreldrene kommer da i en *avmaktssposisjon* der de skal tilpasse seg to ulike oppfatninger av hva deres barn utsettes for – samtidig som de skal være omsorgsfulle overfor barnet og fremstå som samarbeidsvillige overfor skolen. Foreldrene kan også føle avmakt ved at de får lite informasjon om hvordan skolen følger opp situasjonen, og hvilke andre elever og foreldre som kanskje involveres. Mange foreldre vil også oppleve usikkerhet knyttet til når og med hvilke problemer de kan kontakte skolen. Kanskje er de bekymret for å bli sett på som masete og pågående foreldre som involverer skolen i problemer de selv som foreldre burde løse.¹⁵⁰

10.8 Opprettholde og videreutvikle et trygt psykososialt skolemiljø

For å hindre at elever i norske skoler opplever krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, er det en forutsetning at skolene og skoleeierne jobber aktivt mot dette. En forutsetning for å lykkes i arbeidet med å utvikle et godt skolemiljø er at skolen fungerer godt som organisasjon. Det vil si at skolen har en god ledelse, de ansatte har en felles forståelse av mål og oppgaver og et godt lærersamarbeid.¹⁵¹ Skoleledelse er viktig, primært indirekte gjennom for eksempel lærerens arbeid i klasserommet, felles mål og kollektiv orientering, mestringstro og samarbeid.¹⁵² Skoleledelse som fremmer en kultur med orden og positiv atferd, positiv læringsmotivasjon og læringskultur predikerer at elevene utvikler positiv atferd og deltakelse.¹⁵³ Nærmere om hvordan skolekultur og skoleledelse har betydning for å

fremme et trygt psykososialt skolemiljø og forebygge krenkelser, mobbing, diskriminering og trakassering, er også behandlet i kapittel 13.

10.8.1 Kapasitetsbygging og endringsberedskap

Felles for mye forskning om utvikling av skoler og skolesystemet er at de fleste peker på behovet for kapasitetsbygging. Imidlertid beskrives det i ulik grad hva dette er, og konsekvenser for arbeidet til staten, skoleeierne og skolene. Utvalget velger i denne sammenheng å legge til grunn forståelsen av kapasitet og endringsberedskap slik denne er beskrevet av Ertesvåg og Oterkiil.¹⁵⁴ Deres forståelse er knyttet til skolens arbeid mot mobbing. Ertesvåg og Oterkiil peker på at skolens endringsberedskap og kapasitet for endring er sentralt for at skolen skal utvikle seg og opprettholde et trygt psykososialt skolemiljø. For å implementere tiltak for å forbedre skolen er det nødvendig at skolen som organisasjon har kapasitet for utvikling og endringsberedskap.¹⁵⁵ Det er flere definisjoner av endringsberedskap («readiness») og kapasitet som også har ulike oppfatninger av relasjonene mellom disse.

Endringsberedskap og kapasitet for utvikling er to elementer som er nær forbundet med hverandre og som er like viktige når det kommer til å implementere endringer. For å utvikle og opprettholde et trygt psykososialt skolemiljø må skolene ha både kapasitet og endringsberedskap. Det er også slik at det ikke er tilstrekkelig at skoleledelsen har dette. Alle ansatte må ha dette om det skal bli implementert i skolen.

Endringsberedskap

Endringsberedskap knyttes gjerne til *skolens innstilling til, motivasjon for, kunnskap om og holdning til utvikling og endring*.¹⁵⁶ Endringsberedskap handler om holdningene og innstillingen til endringene. For å lykkes med å utvikle skolens psykososiale miljø kreves det motivasjon og glød.¹⁵⁷ Det er lærerne som primært skal iverksette selve implementeringen i sitt klasserom, og deres tilslutning og motivasjon er helt essensielt for å oppnå suksess.¹⁵⁸ Derfor blir det også viktig at lærerne opplever et behov for utviklingsarbeid

¹⁴⁹ Westergård 2011

¹⁵⁰ Hein 2009

¹⁵¹ Mortimorge mfl. 1988, Ruttter og Maugham 1979, Rosenholtz 1991, Læringsmiljøsentret 2014

¹⁵² Leithwood og Jantzi 2006, Mujis 2011, Mulford og Silins 2011

¹⁵³ Sammons mfl. 2011

¹⁵⁴ Oterkiil og Ertesvåg 2012

¹⁵⁵ Oterkiil og Ertesvåg 2012

¹⁵⁶ Flaspohler mfl. 2008, Oterkiil og Ertesvåg 2012, Stoll 2009

¹⁵⁷ Oterkiil og Ertesvåg 2012

¹⁵⁸ Larsen 2005, Olweus 2001

det, og at det er et redskap som kan brukes i utfordringer de står overfor. Et opplevd behov er i stor grad styrende for tenkningen og handlingen i den pedagogiske praksisen.¹⁵⁹ Lojalitet til det nye som skal iverksettes, er noe det må arbeides med tidlig i utviklingsarbeidet. Lærere som opplever at utviklingsarbeidet er et godt redskap for bruk i de utfordringer de står overfor, som er blitt tatt med i beslutningsprosesser, som etter hvert opplever å være motivert for arbeidet, vil lettere være lojale mot alle beslutninger som tas gjennom hele prosjektperioden.¹⁶⁰ De vil ha en høyere endringsberedskap.

Kapasitet

Kapasitet representerer ferdigheter, kunnskaper og atferd som kreves for å lykkes med å implementere et endringsinitiativ.¹⁶¹ Kapasitet handler om at man *har kunnskap og ferdigheter til å implementere endringene både hos individene og i skolen som organisasjon*. Kapasitet innebærer kontinuerlig beredskap og er en forutsetning for å lykkes med endring¹⁶², noe som innebærer at selv om skolen i øyeblikket ikke har et særlig behov for utvikling eller endring, har skolen forutsetninger for å sette i gang og lykkes med endringsarbeid ved behov.

Skoler som lykkes i å utvikle og opprettholde et trygt psykososialt skolemiljø, har høy endringsberedskap og høy kapasitet for endring.¹⁶³ De har den nødvendige kapasiteten til å innse hva som må endres, og å initiere de nødvendige endringene. Det kan synes som om det er nødvendig med kapasitet for å bygge kapasitet¹⁶⁴. Dette gjør det vanskelig for skoler som i dag ikke har kapasitet for utvikling, til å utvikle den nødvendige kapasiteten.

Generell og spesifikk kapasitet

Det finnes ulike typer kapasitet. *Generell kapasitet* omfatter faktorer som kreves for en skoles utvikling generelt, mens *intervensjonsspesifikk kapasitet* er knyttet til kunnskap og ferdigheter som er nødvendig for å implementere arbeid på et spesifikt område, for eksempel et trygt psykososialt skolemiljø.¹⁶⁵ Det er ikke et fast skille mellom disse for-

mene for kapasitet, men det eksisterer et kontinuum som reflekterer hovedforskjeller mellom dem. For å utvikle organisasjoner er både generell og innovasjonsspesifikk kompetanse nødvendig.¹⁶⁶

I det forebyggende arbeidet er det behov for både generell kapasitet for utvikling og intervensjonsspesifikk kapasitet.¹⁶⁷ Det betyr at skoler må ha en robusthet i form av god skoleledelse, en felles forståelse av mål og oppgaver, gode strukturer for samarbeid og læring, og skolen må ha kunnskap om hvordan de gjennomfører utviklingsprosjekter som omfatter hele skolen. I tillegg er det nødvendig med spesifikk kunnskap om psykososialt skolemiljø, krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. En intervensjonsspesifikk kapasitet innebærer at de også har forståelse for og motivasjon for å tilegne seg nødvendige kunnskaper og ferdigheter for å nå det målet de har satt seg gjennom en kollektiv forpliktelse.¹⁶⁸ For å få til endring er det nødvendig for det første å utvikle skolen som organisasjon, og for det andre å utvikle skolens kompetanse på det spesifikke området, her det psykososiale skolemiljøet, krenkelser, trakassering, diskriminering og mobbing.

Ulike nivåer – kapasitet

Kapasitet handler ikke bare om enkeltindividet. Forholdet mellom individ og kollektiv står sentralt i diskusjonen om hvordan organisasjoner utvikler seg og fungerer. Det er ulike oppfatninger av hvor vekten bør legges i utviklingsarbeidet. Hargreaves og Fullan viser til diskusjonen om at læreren er den viktigste enkeltfaktoren for elevenes læring. Læreren er nøkkelen til kvalitet i skolen, men det innebærer ikke at en skal fokusere på å utvikle og belønne individuelle lærere. De legger vekt på det kollektive og trekker frem at høyt presterende skoler og skolesystemer er kjenetegnet av at profesjonsgruppen som kollektiv er i kontinuerlig utvikling.¹⁶⁹

Kapasitetsbygging kan også deles inn i faktorer på eksternt nivå, skolenivå og individnivå. *Eksternt nivå* kan beskrives som betingelser utenfor skolen som påvirker skolens prestasjon på en eller annen måte. Eksempler på dette kan være endringer og annet initiert av regjeringen, skoleei-

¹⁵⁹ Midthassel 2002

¹⁶⁰ Sunnevåg 2009

¹⁶¹ Oterkiil og Ertesvåg 2012

¹⁶² Stoll 2009

¹⁶³ Hopkins og Jackson 2003

¹⁶⁴ Oterkiil og Ertesvåg 2012

¹⁶⁵ Midthassel og Ertesvåg 2008

¹⁶⁶ Flashpohler mfl. 2008

¹⁶⁷ Flashpohler mfl. 2008, Meyers mfl. 2012, Wandersman mfl. 2008

¹⁶⁸ Wandersman mfl. 2008

¹⁶⁹ Utdanningsdirektoratet 2014c

eren og lokalsamfunnet. Innovasjon i skoler skjer ikke i et vakuum, men er en dynamisk prosess som påvirkes av skoleeieren, statens politikk og praksis. Ekstern støtte er en viktig motivasjonsfaktor, selv om skolene må ønske å forbedre seg selv for at endringer skal skje. Derfor er også faktorer på *skolenivå* som mål, strategi, ledelse og kultur viktige. På *skolenivå* er det viktig at skolen selv er positiv til og klar for endringsinitiativet. En rekke faktorer som ledelse og kultur påvirker i stor grad om skolen har den nødvendige endringsberedskapen, og kapasiteten. På *individnivå* handler det om lærerens kapasitet til å kontinuerlig lære det som direkte påvirker hva hun eller han velger å lære elevene. For å skape endring må det utforme et budskap som består av både behovet for endring og evnen til endring. Forskning på endringsberedskap foreslår at et oppfattet behov for endring, tro på evnen for å lykkes og følelsen av å bli inkludert i endringsprosessen er faktorer som alle bidrar til å skape et individuelt endringsberedskap.¹⁷⁰

Forhold som påvirker kapasitetsbygging

Kapasitetsbygging blir påvirket av ulike forhold, og det er sentralt å ha kjennskap til ulike sider ved kapasitetsbygging når kapasitet skal bygges.¹⁷¹ For det første må kapasitetsbygging *differensieres*. Ulike kontekster og ulike skolers og skoleeieres kapasitet nødvendiggjør differensiert og kontekstuell kapasitetsbygging.¹⁷² Der det er utilstrekkelig kapasitet i utgangspunktet, er det uforutsigelig å overlate til dem å «sett i gang». Det neste er at *læringsbegrepet har blitt utvidet* slik at det også inkluderer trivsel. Dette har ført til at lærere må jobbe tettere sammen med personale fra andre fagdisipliner som helse og barnevern for å fange opp alle barn og unges behov når det gjelder læring og trivsel. Kapasitetsbygging for denne videre agendaen gir et bredere perspektiv også når det gjelder hvilken kapasitet som skal bygges. For det tredje må kapasitetsbygging i en *raskt skiftende verden* ta for seg behovene både i dag og i fremtiden. For det fjerde avhenger det å sikre bærekraft av at kapasitetsbygging blir implementert slik at det blir en *vane*. Opprinnelig behov for forbedring kan bli stimulert av og gi mandat til endring, men raske endringer fører sjelden til dype og varige endringer. Kapasitetsbygging handler om læring der mennesker engasjeres

individuelt og kollektivt kontinuerlig. Kapasitetsbyggingen må være utfordrende og målrettet av hensyn til deres profesjonelle ansvar, deres tro, deres ferdigheter, deres motivasjon og deres praksis. Å skape en intern forpliktelse til forbedring er viktig. Kapasitetsbyggingen er deltakerens felles ansvar. Det siste er at forbedring ikke bare avhenger av enkelt skoler; *systemisk kapasitet* må også bygges. Alle delene i et system henger sammen, og de ulike delene påvirker hverandre. Ulike deler av systemet må være innrettet for å gi et koherent og konsistent bilde og strategi for forbedring. Mennesker med ulike roller i systemet vil måtte bli forbundet og lære sammen.¹⁷³

Det må jobbes med å skape endringsberedskap og bygges kapasitet hos alle ledd i utdanningssektoren – hos staten, skoleeierne og skolene. Kapasiteten som bygges må være generell slik at skoleeierne og skolene er rustet til å iverksette tiltak og har en organisasjon som har kunnskap og ferdigheter til dette. Den må også være spesifikk. Å jobbe mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering er vanskelig om skolen ikke har kunnskap om hva dette er, og hvordan den kan forebygge, avdekke, håndtere og følge opp fenomenet. For å skape endring er det ikke tilstrekkelig at enkelt lærere eller skoleledelsen har denne kapasiteten. Det er nødvendig at hele skolen har denne kapasiteten. Å bygge kollektiv kapasitet innebærer en annen måte å jobbe på enn dersom det er individuell kapasitet som skal bygges.

Videre er det også nødvendig at det statlige apparatet har den nødvendige kapasiteten til å gi nødvendig støtte og til å sikre at skolene og skoleeierne følger opp lovpålagte krav til et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, diskriminering og trakassering. Når det skal vurderes hvilke tiltak som skal foreslås, må kapasiteten og endringsberedskapen til alle ledd i utdanningssektoren vurderes. Det er nødvendig å bygge kapasitet og endringsberedskap når det gjelder både regelverket og pedagogiske tiltak. Det kan imidlertid være ulike strategier og tiltak som er aktuelle avhengig av hvilke endringer som ønskes.

10.8.2 Langsiktig og systematisk innsats

Å utvikle og opprettholde et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering krever langsiktig og systematisk arbeid. Nøkkelen til varig endring ligger i planmessig og metodisk arbeid, oppfølging av

¹⁷⁰ Oterkiil og Ertesvåg 2012

¹⁷¹ Stoll 2009

¹⁷² Stoll 2010

¹⁷³ Stoll 2010

aktiviteter, evaluering, prioritering og fornyelse av arbeidet. Det å lykkes med videreføring kjenntegnes av systematisk arbeid helt fra initieringsfasen, vedlikehold av kompetanse som blir utviklet i intervensjonen, og fornyelse av arbeidet. Det er nødvendig å jobbe helhetlig i initieringsfasen, implementeringsfasen og i konsolideringsfasen for å få til endring.¹⁷⁴ Både for forskere og praktiskere er det en utfordring at det er få prosjekter som når konsolideringsfasen og blir en naturlig del av de ansattes praksis.

Fra initiering av et endringsarbeid til det er blitt en fullstendig del av skolens virksomhet, tar det gjerne tre–fem år.¹⁷⁵ Om det ikke arbeides systematisk over en så lang tidsperiode, vil den gamle praksisen lett reetableres. Mange utviklingsprosjekter i norske skoler har i liten grad bidratt til varig endring nettopp fordi det ikke har blitt arbeidet tilstrekkelig og systematisk over tid.¹⁷⁶

En sentral utfordring i et aktivt og systematisk arbeid er å holde høy implementeringskvalitet. Implementeringskvalitet omfatter i hvilken grad en intervensjon eller et tiltak er gjennomført slik det opprinnelig var planlagt.¹⁷⁷ Mye av forskningen på implementering når det gjelder skolemiljøet, er knyttet til programmene. Durlak og DuPre viser gjennom en metaanalyse av mer enn 500 intervensjoner innenfor sosial og emosjonell læring at de fleste intervensjoner ikke blir implementert godt nok til at det er mulig å oppnå de

resultatene som var intensjonen.¹⁷⁸ Når gapet mellom intervensjonen slik den var planlagt med utgangspunkt i forskningsbasert kunnskap, og intervensjonen slik den faktisk ble implementert på skolen, er for stor, kan man ikke oppnå de forventede resultatene. Ertesvåg drøfter hvordan manglende implementeringskvalitet kan være årsaken til at intervensjoner for å forebygge og redusere mobbing blir ansett for ikke å være effektive, og ikke intervensjonen i seg selv.¹⁷⁹ Skolens manglende implementering er en årsak til at resultatene uteblir eller blir svakere enn ventet, ikke intervensjonen i seg selv. Hun argumenterer med at skoler som ikke lykkes med implementering av en forskningsbasert intervensjon der eksternt støtte inngår, trolig ikke har forutsetning for å utvikle og implementere effektive tiltak for å forebygge og redusere mobbing på egen hånd. Konklusjonen er, i tråd med rådene fra forskere på implementeringskvalitet, at med de begrensede ressursene skolene har, vil det være mest hensiktsmessig å bistå skolene i å lykkes med implementering av intervensjoner som har vist seg å være effektive.¹⁸⁰

Å implementere et utviklingsarbeid er en tidkrevende og kompleks prosess der langsiktighet og systematikk er nøkkelelementer. Dette gjelder også for arbeidet med å etablere trygge psykososiale skolemiljøer for alle elever. Å implementere krever også kunnskap om implementering.

¹⁷⁴ Ertesvåg 2012

¹⁷⁵ Fullan 2007

¹⁷⁶ Sunnevåg 2009

¹⁷⁷ Blase mfl. 2012, Domitrovich mfl. 2008

¹⁷⁸ Durlak og DuPre 2008

¹⁷⁹ Ertesvåg 2014

¹⁸⁰ Ttofi og Farrington 2009, 2011

Kapittel 11

Virksomme tiltak

11.1 Innledning

Skolen kan være en kilde til både mestring og felleskap samtidig som den kan utgjøre en risikofaktor i barns liv. God psykisk helse handler ikke bare om fravær av plager og lidelser, men også om velvære og mulighet for livsutfoldelse. Skolen er en viktig arena der det er mulig å nå de fleste barn i Norge med forebyggende og helsefremmende tiltak. Et tiltak kan være mange ting, alt fra et omfattende skoleprogram med mange målformuleringer, til kortere intervensjoner rettet mot et spesifikt problem (for eksempel bruk av alkohol) eller behandling i grupper for elever som er engstelige. Helsefremmende og forebyggende tiltak kan deles inn i ulike grupper; de kan være universelle (rettet mot alle elever), selektive (rettet mot elever med risiko for problemer) eller indikerte (rettet mot elever med problemer eller symptomer).

Det er viktig at disse tiltakene har god dokumentasjon på at de virker etter hensikten, og at de ikke har uintenderte negative effekter. Dette krever en kunnskapsbasert eller evidensbasert praksis som innebærer at man kombinerer forskningsbasert kunnskap om hva som virker, med lærernes erfaringsbaserte kunnskap samt elevenes og foreldrenes ønsker og behov. Denne måten å tenke på stammer fra medisinen¹, men anvendes også innenfor andre områder som psykisk helse² og folkehelsearbeid³. Det varierer mellom de ulike områdene hvor mye dokumentasjon som finnes på tiltakenes effektivitet og kvaliteten på denne forskningen.

11.2 Hvordan evaluere tiltak?

Det vil alltid være forskningsspørsmålet eller problemstillingen som styrer hvilke forskningsdesign

¹ Sackett mfl. 1996

² American Psychology Association 2006, Major mfl. 2011

³ Jané-Lopis mfl. 2011

man bør velge når et tiltak skal evalueres. Best egnet til å studere om tiltaket har den ønskede effekten, er eksperimentelle design der elever fordeles tilfeldig på de to (eller flere) betingelser. Disse kalles også RCT (Randomized Controlled Trials). Ved en tilfeldig fordeling av personer på betingelsene sikrer man at gruppene i utgangspunktet er like, og at eventuelle forskjeller mellom gruppene dermed kan tilskrives tiltaket. Det er ikke alltid at det er mulig eller ønskelig å foreta et ekte eksperiment, og man kan da velge mellom ulike kvasieksperimentelle design.⁴ Det kan innebære at man velger en sammenligningsgruppe (uten randomisering), eller at man ikke har noen sammenligningsgruppe og bare bruker et pretest–posttest-design for intervensjonsgruppen. Jo lenger man beveger seg bort fra «det sanne eksperimentet», desto svakere blir den indre validiteten – altså hvor sikre vi kan være på at det er intervensjonen som har produsert effekten. Å gjennomføre RCT-studier i skolen er utfordrende, og da kan andre kvasieksperimentelle design være godt egnet, for eksempel longitudinelle kohortdesign⁵. Det er også vanlig å skille mellom effektstudier gjennomført under optimale betingelser (efficacy) og effektivitetsstudier (effectiveness), der tiltaket er testet ut under realistiske betingelser slik det faktisk er tenkt brukt i skolen. Kvalitative studier vil kunne supplere de kvantitative undersøkelsene og for eksempel belyse hvilke faktorer som gjør at tiltaket virker og lar seg implementere, hva deltakerne synes om det, og om det passer i den aktuelle konteksten.⁶

11.3 Andre typer evalueringer

Det er mange ulike problemstillinger som er interessante under utviklingen av et tiltak, og det er

⁴ Shadish mfl. 2004

⁵ Olweus 2005

⁶ Jané-Lopis mfl. 2011



Figur 11.1

viktig å evaluere så mange aspekter som mulig av dette. De ulike problemstillingene krever bruk av forskjellige forskningsdesign og metoder, og alle relevante spørsmål lar seg ikke besvare gjennom en enkelt studie. Andre viktige aspekter ved tiltak er for eksempel hva brukerne synes om tiltaket, om de opplever at tiltaket hjelper, om de liker det, og om det er i tråd med den enkeltes verdier og ønsker. Slike studier betegnes som brukerstudier. Problemstillinger knyttet til brukerne kan belyses ved hjelp av både kvalitative og kvantitative studier som intervjuer og spørreskjemaer. Fornøyde elever, foreldre og lærere er en verdi i seg selv, men det øker også sjansene for at tiltaket blir tatt i bruk slik det er tenkt. Andre spørsmål kan være om fagfolk liker tiltaket, og hvilke erfaringer man har med å anvende tiltaket i praksis, eller hva som er kritiske faktorer med hensyn til å implementere det i en skolehverdag. Et annet viktig aspekt ved vurdering av om et tiltak skal spres og implementeres bredt, er hvorvidt dette lønner seg i et samfunnsøkonomisk perspektiv. I slike studier foretas beregninger basert på de estimerte kostnadene som påløper ved å tilby tiltaket, opp mot forekomsten av problemet og de forventede effektene. Denne typen av studier kalles kost-nytte-studier.

Ulike forskningsspørsmål krever ulike forskningsdesign og metoder. Opp imot dette hører vi ofte i dagligtale at et aktuelt tiltak «er evaluert». Dette er i beste fall upresist og i verste fall feil om man legger i dette at tiltaket har en effekt. En svært positiv brukerevaluering av et tiltak sier ingenting om hvorvidt tiltaket gir den ønskede effekt for en gitt målgruppe. I evaluering av tiltak og praksis kan både kvalitative, teoretiske og praksiserfaringer benyttes, selv om de ikke alene kan besvare forskningsspørsmål om mulige årsakssammenhenger mellom tiltak og resultater.⁷ I anbefalingen av tiltak er det altså mange hensyn å ta. Dette gjelder både aspekter ved implementering, lønnsomhet, at foreldre og barn sikres medvirkning, samt at det finnes forskning som dokumenterer effekten. Foreligger det ikke

studier av effekten, bør det i det minste være planer om å undersøke dette.

11.4 Ulike systemer for å vurdere kvaliteten på forskningen

Det finnes en rekke systemer for å vurdere kvaliteten på evidens og summere opp resultatene. Et sett med slike kriterier⁸ er utformet av Society for Prevention Research (SPR). Tilsvarende finnes utviklet av SAMSHA (Substance Abuse and Mental Health Administration) og av Cochrane- og Campbell-organisasjonene (GRADE). I USA har Collaborative for Academic, Social and Emotional Learning (CASEL) laget oversikter over og oppsummeringer av tiltak som har til formål å fremme sosial og emosjonell læring.⁹ I Storbritannia utgir NICE (National Institute for Health and Care Excellence) retningslinjer basert på oppsummeringer av kunnskap, og i Nederland finnes det en database for helsefremmende og forebyggende tiltak for barn og unge der tiltakene rangeres etter gitte kriterier. Den norske databasen Ungsinn har basert systemet sitt på tenkningen til den nederlandske databasen og til Society for Prevention Research. Både Ungsinn og den nederlandske databasen er i ferd med å revidere kriteriene sine for klassifikasjon, og for Ungsinn vil dette innebære en mer detaljert vurdering av metodisk kvalitet, at man legger til grunn også nordiske studier, samt en vurdering av implementeringskvaliteten.

Felles for disse systemene er at man vurderer kvaliteten på de studiene som foreligger, drøfter mulige feilkilder og summerer opp forskningen. Noen organisasjoner kommer med klare anbefalinger av enkeltprogrammer eller tiltak, mens andre summerer opp forskningen på tvers av tiltak og programmer. Systemene utvikler seg hele tiden i tråd med hvordan forskningen gjennomføres, metodisk og statistisk utvikling samt prinsipper for innhenting og oppsummering av enkeltstudier.

⁷ Veerman og van Ypern 2007

⁸ Faly mfl. 2005

⁹ Durlak 2011

Boks 11.1 EKSEMPEL – UNGSINN

Ungsinn er en database på nettet som drives av RKBU Nord på oppdrag fra Helsedirektoratet. Den inneholder beskrivelser av tiltak som er tilgjengelige i Norge og ment for barn og unge, både behandling, forebyggende og helsefremmende tiltak. Disse beskrivelsene inneholder hva som er målet med tiltaket, for eksempel hva man ønsker å oppnå, for hvilken målgruppe, hvilke metoder som anvendes, samt en oppsummering av hvilke studier som er gjennomført på effekten av tiltaket i Norge. Etter at tiltaket er beskrevet og forskningen oppsummert, foretar et fagpanel en klassifisering på bakgrunn av disse resultatene. Ungsinn kommer ikke med anbefalinger, men oppsummerer hvor sterk evidens som foreligger etter gitte kriterier. Når et tiltak skal anbefales, vil man vektlegge også andre forhold, som kost-nytte-betraktninger, hva som finnes av andre tilsvarende tiltak, samt lokale forhold på skolen og støtte til å implementere tiltaket. For noen områder og tiltak finnes det av ulike grunner få eller ingen studier, eller så kan det være usikkert om resultatene fra de internasjonale studiene som er gjennomført, vil kunne være gyldige i en norsk skolekontekst. Det er imidlertid etablert et nordisk samarbeid mellom Ungsinn og tilsvarende databaser i Finland, Danmark og Sverige med tanke på å utveksle erfaringer med dette arbeidet. Det er rimelig å tenke seg at resultater lettere lar seg overføre mellom de nordiske landene enn mellom for eksempel USA og Norge. For mer om UNGSINNs klassifisering se vedlegg.

Vurdering og klassifisering i Ungsinn

Tiltakene beskrives av en av Ungsinns forfattere (forskere med doktorgrad) i Ungsinns standardiserte format. Deretter foretar Ungsinn-panelet en klassifisering og vurdering av tiltakene. Deltakere av Ungsinn-panelet er både forskere og representanter for praksisfeltet for eksempel fra skole, PP-tjenesten eller helsetjenesten. Konklusjonene fra vurderingene oppsummeres i en klassifisering som viser i hvilken grad tiltaket kan

¹ Se ungsinn.no eller Mørch mfl. 2009

antas å være virksomt. Hvert tiltak klassifiseres i ett av fire evidensnivåer.¹ I tillegg foretas det en mer fingradert vurdering av de to øverste nivåene (henholdsvis 3 og 4) i tråd med hvilket forskningsdesign som er benyttet.

Disse fire hovedevidensnivåene er

- *evidensnivå 1*: Potensielt virksomt tiltak

Tiltakets elementer er beskrevet i detalj med målsetting, målgruppe, metoder og materiell. På dette nivået foreligger det liten kunnskap om tiltaket leder til de ønskede målsettingene eller ikke. Tiltaket er imidlertid godt beskrevet, noe som gir grunnlag for å fremskaffe mer kunnskap om effektene etter hvert.

- *evidensnivå 2*: Sannsynlig virksomt tiltak

På dette evidensnivået foreligger en fornuftig og plausibel rasjonale for at tiltaket har effekt. I tillegg til de beskrivelsene som foreligger for nivå 1, er det beskrevet en teori som sannsynliggjør effekt i forhold til målsettinger og målgruppe.

- *evidensnivå 3*: Funksjonelt virksomt tiltak

På dette nivået er det gjennomført effektevalueringer som demonstrerer at tiltaket leder til ønskede forandringer i målgruppen. I tillegg til beskrivelsene for nivå 1 og 2 foreligger det systematiske evalueringer gjennomført i Norge. Kvaliteten på evalueringene gjør imidlertid at man ikke kan utelukke at de endringene som vises, kan være forårsaket av andre faktorer enn tiltaket. Man har en indikasjon på at tiltaket kan være virksomt.

- *evidensnivå 4*: Dokumentert virksomt tiltak

På dette nivået er det en sterk evidens for at resultatene i evalueringene er en effekt av tiltaket og ikke av andre faktorer. I tillegg til å dekke kravene for evidensnivå 1, 2 og 3 foreligger det her effektevalueringer med et forskningsdesign som sannsynliggjør at resultatene er forårsaket av tiltaket.

Se vedlegg 1 for mer om UNGSINN.

11.4.1 Europeisk oppsummering av skolebaserte tiltak

«THE DATAPREV PROJECT» var del av en større EU-satsing innenfor det 6. rammeprogrammet for å øke kunnskapen om hvordan man kan fremme god psykisk helse, deriblant i skolen.¹⁰ Delpro-

sjektet som omhandlet skolen, summerte opp alle systematiske reviewer, oppsummeringer og metaanalyser som ble publisert i perioden 1990–2010, og som omhandlet tiltak rettet mot psykisk helse i

¹⁰ Weare og Nind 2011

Tabell 11.1 Hva karakteriserer effektive intervensjoner basert på Dataprev-prosjektet?

1.	Læring av ferdigheter
2.	Fokus på positiv mental helse
3.	Å balansere universelle og indikerte tiltak
4.	Start tidlig med de yngste barna, og følg opp senere
5.	Ha et langsiktig perspektiv, og anvend flere metoder og inkluder hele skolen i arbeidet (inkl. læring av ferdigheter og å knytte dette til akademisk læring, framheving av skolens verdier (ethos), utdanning av lærere, samarbeid med foreldre, lokalsamfunnet og andre tjenester. Intervensjoner var kun effektive om de ble godt gjennomført og implementert.

Kilde: Weare og Nind 2011

vid forstand (det vil si både positive tilstander, sosiale ferdigheter, mestring og symptomer, samt atferdsproblemer, emosjonelle vansker og mobbing). Etter et omfattende søk kom man frem til 52 slike oppsummeringer som man vurderte kvaliteten på og systematiserte resultatene fra. Funnene viste at de fleste tiltakene var universelle – altså rettet mot alle barn – men det var også eksempler på bruk av indikerte tiltak. Generelt viste funnene at tiltakene hadde en positiv effekt (gjaldt for alle unntatt to oppsummeringer). Effektstørrelsene i form av standardiserte gjennomsnittsforskjeller var små til moderate i statistiske termer, men siden dette gjelder universelle tiltak for alle barn, vil dette kunne ha stor praktisk betydning. Effektene var generelt større for indikerte tiltak, altså når de var rettet mot spesielle grupper. Dette er som forventet i og med at man får en takeffekt når man måler effekter av tiltak i grupper der de fleste ikke har noen problemer eller blir mobbet. Det var likevel eksempler på intervensjoner som virket enkelte steder, men ikke andre steder. Oppsummeringen viste også at å lære barna ferdigheter og utvikle kompetanse var en viktig del av en effektiv intervensjon. Tilsvarende pekte mange av oppsummeringene på betydningen av å ha en positiv og helhetlig tilnærming som omfattet både kunnskap, verdier, følelser og atferd, samt at intervensjonene fungerte bedre når de var positive snarere enn problembasert. De fleste oppsummeringene konkluderte også med at for å være effektive burde intervensjonene involvere hele skolen, og betydningen av en god skolekultur og et felles verdigrunnlag ble også fremhevet. Ledere og lærere ble nevnt som sentrale for at en intervensjon skal virke, og tilsvarende gjaldt for involvering av barn, familier og lokalsamfunnet. Betydningen av å starte tidlig ble trukket frem, likeså betydningen av god implementering.¹¹

Det er ellers gjennomført en omfattende meta-analyse av programmer mot mobbing i tråd med

retningslinjene for systematiske kunnskapsoppsummeringer som anvendes av Campbell-organisasjonen. Denne metaanalysen identifiserte til sammen 44 effektstudier av nesten like mange ulike programmer der studien som et minimum hadde en eller annen form for kontrollgruppe. Basert på metaanalysen av disse 44 studiene fant man at i gjennomsnitt reduserte bruken av programmer andelen som mobbet, med 20–23 pst. og andelen som ble mobbet, med 17–20 pst.

11.5 Oppsummering

En ny gjennomgang av fire av disse programmene (Olweus, Respekt, PALS og Zero) gjennomført av NOVA underbygger konklusjonene fra Ungsinn.¹² Oppsummert konkluderte de med at Olweusprogrammet hadde de mest konsistente funnene, mens det er gjennomført færre studier om Respekt og Zero. For PALS er resultatene fra den første studien noe usikre, men her vil det komme resultater fra en større designet studie snart.¹³

Det finnes dokumentasjon på at skolebaserte tiltak virker når de anvendes riktig og med god implementering. En europeisk oppsummering lister også opp en del elementer som karakteriserer virksomme tiltak, men den peker også på situasjoner der man ikke har lyktes, og på svakheter ved en del av studiene. I Norge finnes det tilgjengelig flere tiltak som retter seg mot psykisk helse i vid forstand, men med ulike målsettinger og ulikt evidensgrunnlag. Ungsinn har klassifisert tiltakene basert på norsk forskning, og flere av tiltakene oppnår en klassifikasjon som dokumentert virksomme tiltak, mens andre tiltak mangler helt effektforskning. Utvalget mener at det er viktig at

¹¹ Weare og Nind 2011

¹² Eriksen mfl. 2014

¹³ Eriksen mfl. 2014

tiltak som anvendes, har god dokumentasjon på at de faktisk virker etter intensjonen. Ved utvikling av nye tiltak er det viktig at det er planlagt studier der man har tenkt å undersøke effekten. Dette

gjelder så vel forebyggende tiltak som retter seg universelt mot alle barn, som behandling rettet mot enkelte barn og unge.

Del IV
Utvalgets forslag og tiltak

Kapittel 12

Fra menneskerettigheter til praksis

Boks 12.1 Utvalgets forslag i kapittel 12

- Barnekonvensjonen må implementeres bedre innenfor utdanningssektoren.
- Det må utarbeide en nasjonal handlingsplan for trygge oppvekstmiljøer uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering for barn og unge.
- Staten skal fortsatt ha en nullvisjon og nulltoleranse når det gjelder krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i norsk skole.
- Sektormålet for arbeidet «Elever skal ha et trygt og inkluderende skolemiljø» må brukes i alle tilfeller og forankres i sektoren.
- En ny statlig satsing på en *Inkluderende skole* uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

12.1 Innledning

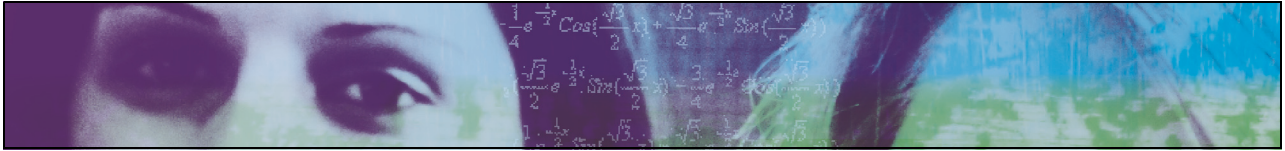
Alle elever i norsk skole skal ha et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Dette er en grunnleggende menneskerettighet som alle barn har. Alle elever i norsk skole skal oppleve at skolen er et trygt sted der de kan få brukt sine evner og ressurser og bli respektert for den de er. Med et trygt psykososialt skolemiljø mener vi at elevene skal trives på skolen, og at ingen skal utsettes for krenkelser, mobbing, trakassering eller diskriminering. Et trygt psykososialt skolemiljø er både et mål i seg selv og en forutsetning for læring. Det er nær sammenheng mellom faglig læring og sosial læring.¹ Her i del 4 vurderer og foreslår utvalget tiltak for at alle elever skal ha et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

Det gjøres mye godt arbeid mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i norsk skole. De aller fleste elevene oppgir at de trives på skolen. Imidlertid er det barn som opplever at de blir krenket, mobbet, trakassert og diskriminert i skolen. Staten, skoleeierne og skolene har et ansvar for at elevenes rettigheter oppfylles. Skolen skal ha nulltoleranse for ord og handlinger

som krenker elevenes integritet og menneskeverd, og skal iverksette tiltak for å stoppe slike handlinger straks om de skjer.

Her i kapittel 12 trekker utvalget opp rammene for statens arbeid med elevenes psykososiale skolemiljø. Utvalget ser nærmere på hva som må til for at elevenes rettigheter etter barnekonvensjonen og opplæringsloven skal bli oppfylt i praksis. Derfor heter kapitlet *Fra menneskerettigheter til praksis* og er et introduksjonskapittel til de øvrige kapitlene i del 4, som rommer utvalgets vurderinger og tiltak. Kapitlet berører på et overordnet nivå utfordringene som ble skissert i kapittel 1: Elevenes rettigheter blir ikke oppfylt, skolekulturen fokuserer for lite på nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, elever og foreldre involveres ikke godt nok i skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet, skoleeierne, skoleledernes kapasitet til å jobbe systematisk og langsiktig med å utvikle skolemiljøet er mangelfull, og ansvarsfordelingen i støtte-systemet er for utydelig. Kapittel 12 presenterer felles mål i arbeidet med å fremme et trygt psykososialt miljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalget viser at det er nødvendig med en forsterket innsats mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i norsk skole i årene fremover.

¹ Læringsmiljøsenteret 2014



Figur 12.1

12.2 Et skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering er en menneskerettighet

Norge er gjennom internasjonale menneskerettighetskonvensjoner forpliktet til å arbeide for at alle elever skal ha et godt skolemiljø. Barns menneskerettigheter er særlig beskyttet gjennom FNs barnekonvensjon. Barnekonvensjonen har betydning når det skal avgjøres hvilke målsettinger staten skal ha når det gjelder elevers psykososiale skolemiljø. Sentralt i denne vurderingen er barnekonvensjonen artikkel 28 og 29 om barns rett til utdanning og utdanningens formål. For at retten til utdanning skal oppfylles, er det noen forutsetninger som må være oppfylt, blant annet at skolemiljøet ikke er slik at barn kommer til skade. Barnekonvensjon artikkel 29 nr. 1 stiller krav til et skolemiljø uten mobbing. Barnekomiteén har uttalt: «A school which allows bullying or other violent and exclusionary practices to occur is not one which meets the requirements of article 29 (1).»² Konsekvensen av dette er at Norge har menneskerettslige forpliktelser når det gjelder å jobbe målrettet og systematisk for at elevene skal ha trygge psykososiale skolemiljøer uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalget vil i sine vurderinger legge til grunn at arbeidet for å skape trygge skolemiljøer uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering er en innsats for å sikre barns grunnleggende menneskerettigheter. Utvalget har også merket seg at mobbing og trakassering regnes som vold, jf. artikkel 19. Artikkel 19 gir barn vern mot fysisk og psykisk vold og forplikter statene til å sette inn de nødvendige tiltak for å forebygge vold mot barn.³

Barnekonvensjonen har forrang foran norsk lovgivning ved motstrid, og norsk lovgivning skal tolkes slik at den er i samsvar med barnekonvensjonen.⁴ Et hovedprinsipp i barnekonvensjonen er at det er barnet som er i sentrum, også kalt et barnesentrert perspektiv. Norske myndigheter har etter

barnekonvensjonen artikkel 44 en plikt til å implementere konvensjonen. Barnekonvensjonen inneholder fire grunnleggende prinsipper som er styrende for de øvrige artiklene i konvensjonen, men som også har selvstendig betydning. Disse er følgende:

- prinsippet om ikke-diskriminering i artikkel 2
- prinsippet om barnets beste i artikkel 3
- retten til liv og utvikling i artikkel 6
- retten til å bli hørt i artikkel 12

Det at utvalget mener arbeidet for trygge psykososiale skolemiljøer handler om å realisere menneskerettigheter, har betydning for vurderingene i denne utredningen. Utvalget mener at prinsippet om ikke-diskriminering er grunnleggende og innebærer at vi ikke kan si at noen barn har et svakere vern enn andre. Menneskerettighetene pålegger oss å jobbe for at alle barn skal få sine rettigheter etter barnekonvensjonen oppfylt. Videre er staten og alle offentlige instanser pålagt å sørge for at vurderinger skal gjøres med utgangspunkt i barnets beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Prinsippet om barnets beste får betydning for hvilke tiltak som foreslås, og er et sentralt perspektiv i vurderingene til utvalget. I tillegg har barns rett til å bli hørt betydning. At barn har en rett til å bli hørt i saker som gjelder dem, både i enkeltsaker og generelt, har konsekvenser

Boks 12.2 Grunnloven § 104

Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.

² FNs barnekomité 2001 pkt. 19

³ UNICEF 2007

⁴ Unntaket er Grunnloven, se menneskerettsloven § 1

for arbeidet mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

Utvalget viser også til at i forbindelse med Grunnlovens 200-års jubileum i mai 2014 ble sentrale menneskerettigheter, som barns rettigheter, grunnlovsfestet. Grunnloven § 104 tydeliggjør barns menneskeverd. Denne bestemmelsen antas å være en presisering av barnekonvensjonen, men vil uansett være et tydelig signal om Stortingets vekting av barns menneskerettigheter. Utvalget mener at også denne bestemmelsen setter rammer for utvalgets tolkning av sitt mandat.

12.3 Å forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering er et samfunnsansvar

Barnekonvensjonen ser på mobbing som et samfunnsproblem, ikke bare som et skoleproblem.⁵ Det betyr at Norge er forpliktet til å jobbe med mobbing ut fra et samfunnsperspektiv. Utvalget er enig i dette og vil peke på at å forebygge og stoppe krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering ikke bare er et ansvar for skolen, men for hele samfunnet. Skolen blir formet av det samfunnet den er en del av, og av hvordan mennesker omgås hverandre. Det betyr at måten voksne omtaler hverandre på, reality-tv, kommentarfelter i sosiale medier og lignende også er noe barna ser, og som er noe som påvirker deres oppførsel. Barn lærer av voksne som de ser opp til.

Utvalget mener at det er nødvendig med en nasjonal innsats mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering der alle forplikter seg i arbeidet mot dette. Samfunnet må ta et standpunkt mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering og gjøre en innsats i hverdagen for å etterleve dette prinsippet. Et eksempel på at samfunnet tok et standpunkt mot mobbing, var fakkeltogene i flere norske byer i november 2014 i forbindelse med saken om Odin som tok sitt eget liv på grunn av mobbing. Avisoppslagene om mobbingen som ikke ble tatt tak i, rystet de fleste og skapte en nasjonal mobilisering mot mobbing. Dette klare standpunktet er det viktig at blir vedvarende, og at alle er bevisste på at den måten de oppfører seg på, kan krenke, mobbe eller trakassere andre. Alle må ta et ansvar for å stoppe kren-

kelser, mobbing, trakassering og diskriminering som utvalget ser det.

Utvalget mener at regjeringen bør utarbeide en *nasjonal handlingsplan for trygge oppvekstmiljøer* uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering av barn og unge. Det at barn og unge har et oppvekstmiljø med fravær av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, er noe som forplikter flere enn skolen. Det er et samfunnsansvar. Trygge oppvekstmiljøer er noe som angår mange av departementene. Det er derfor nødvendig med en nasjonal handlingsplan. Handlingsplanen bør utarbeides med utgangspunkt i FNs barnekonvensjon og involvere alle departementene som har saksområder av betydning for barns og unges oppvekstvilkår i sitt ansvarsområde. Hensikten med handlingsplanen er økt oppmerksomhet gjennom en koordinert statlig innsats på trygge oppvekstvilkår uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

Aktuelle departementer vil etter utvalgets syn – i tillegg til Kunnskapsdepartementet – være blant annet Statsministerens kontor, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kulturdepartementet. Barn og unge bør involveres i utarbeidelsen av handlingsplanen, jf. barnekonvensjonen artikkel 12. Et tiltak i planen bør være en bedre koordinering av tjenestetilbudet til barn og unge. Utvalget viser her til det arbeidet som er gjort i Skottland med å koordinere offentlig sektor med utgangspunkt i barnets behov, og ikke tjenestens, i den nasjonale reformen «Getting it right for every child». Handlingsplanen må også ha tiltak rettet mot frivillig sektor. Utvalget mener at frivillige organisasjoner er en viktig ressurs i arbeidet for trygge oppvekstvilkår for barn og unge, og handlingsplanen må gjenspeile dette.

12.4 Nasjonal målsetting – skolemiljøet

For å kunne jobbe målrettet og systematisk mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering er det nødvendig å være omforent når det gjelder målsettingen for arbeidet. Denne målsettingen må også være i samsvar med menneskerettighetene. Den bør, slik utvalget ser det, være en nasjonal målsetting som skal gjelde oss alle, og som vi forplikter oss til å følge opp, uansett hvilken tilknytning vi har til skolen.

⁵ UNICEF 2007

12.4.1 En individuell rett til et godt psykososialt skolemiljø

I Norge er krav til elevenes skolemiljø i dag regulert i opplæringsloven kapittel 9a. Dette har sammenheng med at staten har valgt å bruke regelverket som virkemiddel for å nå sine målsettinger på området. Statens mål for arbeidet mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering er formulert i § 9a-1, som gir alle elever en individuell rett til et godt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. I dette ligger det et krav til at skolemiljøet er fritt for krenkende ord og handlinger som mobbing og diskriminering. Dette betyr at det i gjeldende regelverk er nulltoleranse for mobbing og krenkelser. Imidlertid går elevens rett lenger enn fravær av negative handlinger. Alle elever har rett til et skolemiljø som har en positiv virkning på deres helse, trivsel og læring. Alle ansatte på skolene må jobbe slik at skolen fremmer et godt skolemiljø, samt at krenkende ord og atferd forebygges, stoppes og følges opp.⁶ Retten til et godt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, er både et mål i seg selv og et middel for økt læring. Skolegang handler også om adgangen til ulike fellesskap.

Utvalget har merket seg diskusjonen i Stortinget i forbindelse med vedtakelsen av kapittel 9a. Dette er én av svært få ganger som Stortinget har endret ordlyden i et lovforslag knyttet til opplæringsloven.⁷ Det er tydelig at retten slik den er formulert i dag, er et uttrykk for Stortingets syn om at det skal stilles strenge krav til det psykososiale skolemiljøet.⁸ Det at elevene har en individuell rett til et godt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, altså at skolene skal ha nulltoleranse for mobbing, og at skolene skal jobbe slik at skolemiljøet har en positiv virkning, er viktig slik utvalget ser det. Elevens rett etter § 9a-1 er også understreket som positiv av FN's barnekomité.⁹ Utvalget mener at det er for mange elever i norsk skole i dag som opplever at de krenkes eller mobbes. Slik skal det ikke være. Det er viktig at staten og skolene ikke senker kravene i opplæringsloven. Utvalget mener at det er viktig å tydeliggjøre innholdet i elevens rett og skoleierens og skolens plikt, bidra til å bygge kapasitet

på alle nivåer i utdanningssystemet samt gjennomgå mekanismene for at elevens rett oppfylles.

12.4.2 Nasjonalt mål for arbeidet

Formuleringen i opplæringsloven § 9a-1 har vært utgangspunktet for statens mål knyttet til mobbing og skolemiljø etter 2003. Målene for grunnopplæringen er løftet frem i statsbudsjettet for Kunnskapsdepartementet. I Prop. 1 S (2014–2015) Kunnskapsdepartementet er det på side 21 uttalt at statens prioriterte områder for grunnopplæringen er følgende:

- «– Elevar skal meistre grunnleggjande dugleikar og ha god fagleg kompetanse.
- Elevar skal ha eit godt og inkluderande læringsmiljø.
- Fleire elevar og lærlingar skal gjennomføre vidaregåande opplæring.»

Utvalget merker seg her at det andre området er elevenes læringsmiljø. Utvalget støtter at elevenes læringsmiljø er ett av tre prioriterte områder, og mener at dette er en riktig og viktig prioritering. Imidlertid mener utvalget at det er grunn til å løfte denne prioriteringen enda tydeligere frem. Målformuleringene i statsbudsjettet bør brukes mer gjennomført i forbindelse med arbeidet med elevenes skolemiljø og forebyggingen og håndteringen av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Vi vil nedenfor si noe om målsettingen.

Det har i de siste ti årene blitt brukt flere ulike versjoner av denne målsettingen. Regjeringen Bondevik signerte i 2002 det første Manifest mot mobbing. I manifestet er det angitt hva som er partenes mål, og hva de vil gjøre for å nå målet. Målet for manifestet er slik: «Alle barn og unge skal ha et godt og inkluderende oppvekst- og læringsmiljø med nulltoleranse mot mobbing». I forbindelse med at Utdanningsdirektoratet i 2008 fikk i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å gjennomføre satsingen *Bedre læringsmiljø* ble det formulert et mål for satsing. Det overordnede målet for satsingen er slik: «Alle elever skal oppleve et godt og inkluderende læringsmiljø som fremmer deres trygghet, helse, trivsel og læring.»¹⁰ Tilsvarende målformuleringer for arbeidet med læringsmiljøet/skolemiljøet finnes også i Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter*, side 67: «Alle elever i norsk skole har en individuell rett til et fysisk og psykososialt læringsmiljø som fremmer helse, trivsel og læring. At elevene

⁶ Rundskriv Udir-2-2010

⁷ Et annet eksempel er opplæringsloven § 8-1, der Stortinget forsterket elevens rett til å gå på nærskolen, og den nye formålsbestemmelsen – § 1-1 – der blant annet samarbeid med hjemmet ble sterkere fremhevet

⁸ Innst. O. nr. 7 (2002–2003)

⁹ FN's barnekomité 2010

¹⁰ Utdanningsdirektoratet 2011b

opplever å ha et godt læringsmiljø er et viktig mål i seg selv.»

Utvalget mener at det er viktig at det utarbeides én formulering av målet for arbeidet, og at denne brukes i alle sammenhenger. Hele utdanningssektoren må kjenne til målsettingen. Ved å bruke ulike målformuleringer blir det uklart hva målet er. Utvalget legger til grunn at målet i statsbudsjettet videreføres, men begrepet *læringsmiljø* bør endres til *skolemiljø* og *godt* bør endres til *trygt*. Dette er i samsvar med opplæringsloven og begrepsbruken i denne utredningen. Statens mål blir da slik: «Elevar skal ha eit trygt og inkluderande skolemiljø.» Dette målet må brukes konsekvent fremover.

12.4.3 Nullvisjon og nulltoleranse

Utvalget mener det er nødvendig å være tydelig på at alle elever har rett til et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Dersom den individuelle retten til alle elever skal oppfylles, innebærer det at det er nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Det innebærer dessuten at staten og alle andre må ha en nullvisjon når det gjelder krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Å si seg fornøyd med at det på en skole «kun» er to pst. av elevene som opplever at de blir mobbet eller krenket, innebærer at kravene i opplæringsloven ikke blir oppfylt, og at skoleeieren og skolen har en lovstridig praksis. Det er ikke akseptabelt.

Det at norske skoler skal ha nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, bør, slik utvalget ser det, være en selvfølge. Nulltoleranse handler om at krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering ikke aksepteres i norske skoler, og at det skal slås ned på alle tilløp til dette. Ansatte har et ansvar for å forebygge og gripe inn overfor dette. Det er skoleeierens, skolens og alle ansattes ansvar å implementere nulltoleranse og sikre at denne håndheves. Utvalget mener videre at det er avgjørende at opplæringsloven er formulert på en slik måte at alle skoler skal ha nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, og at de skal jobbe for å fremme et trygt psykososialt miljø som har positiv virkning på elevens helse, trivsel og læring. Utvalget er opptatt av at i arbeidet mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering skal det ikke være slik at noen skoler er gode og andre ikke. Loven må stille et krav om nulltoleranse som gjelder for alle skoler. Det er viktig å understreke at dette er skoleeierens ansvar.

I tillegg til nulltoleranse mener utvalget at det er nødvendig med en visjon om at ingen elever skal krenkes, mobbes, trakasseres eller diskrimineres, en såkalt nullvisjon. Vi skal ikke si oss fornøyd med arbeidet rettet mot krenkelser og mobbing så lenge det er elever som blir krenket eller mobbet. Det er vårt felles ansvar og en moralsk forpliktelse. Dette er et viktig budskap, og det handler om hva slags samfunn vi ønsker å ha. I forbindelse med det første Manifest mot mobbing i 2002, da Regjeringen Bondevik uttrykte nettopp en nullvisjon knyttet til mobbing, var det noen som rettet kritikk mot nullvisjonen fordi de mente den var utopisk, og at det aldri kan bli slik at det er null mobbing i norske skoler. Utvalget mener likevel at det er avgjørende å være offensiv i kampen mot mobbing. Vi må aldri si oss fornøyd så lenge det finnes elever som opplever at de blir krenket, mobbet, trakassert og diskriminert. Arbeidet vil og skal fortsette så lenge det er elever som ikke har et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. En nullvisjon er et viktig signal. Tilsvarende nullvisjon har vi knyttet til antall som årlig drepes i trafikken. Dette er et mål som vanskelig nås, men som er viktig i arbeidet. Utvalget mener at det på tilsvarende måte er nødvendig at vi i Norge har en nullvisjon når det gjelder krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i norsk skole. Staten skal være offensiv i sine mål knyttet til elevenes skolemiljø, og det skal være en nullvisjon mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i norsk skole.

12.5 Fra rettigheter og politikk til praksis – implementering

Utvalget er opptatt av forutsetningene for at menneskerettighetene, opplæringsloven og nasjonal politikk skal bli implementert, og at elever i norske skoler skal oppleve at de har en trygg skolehverdag uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. For å få til dette må nasjonale målsettinger nå ut til alle landets skoler og gjennomsyre praksisen til alle som er involvert i skolens arbeid. I kapittel 9 så vi at det er forskjeller på skoler med høy og lav forekomst av krenkelser og mobbing. Funnene her har betydning for hvilken innsats som bør settes inn for å fremme trygge psykososiale skolemiljøer, forebygge og håndtere krenkelser og mobbing. Det er ikke tilstrekkelig å sette inn tiltak som bare er rettet mot krenkelser og mobbing. Det er i tillegg nødvendig å styrke skolen som organisasjon og bygge kapasitet til å

jobbe for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Dette vil kreve en robust organisasjon og kunnskap om og ferdigheter i å stoppe krenkelser og mobbing, samt at skolen er motivert for arbeidet. Det er ikke gjort noen særskilt forskning på skoler med høy og lav forekomst av trakassering og diskriminering, men utvalget legger til grunn at tilsvarende gjelder for denne typen krenkelser.

Utvalget mener at det er nødvendig med en fortsatt satsing knyttet til arbeidet med trygge psykososiale skolemiljøer uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalget ser at det er funn i evalueringen av satsingen *Bedre læringsmiljø* som er viktige å bygge videre på. Samtidig viser evalueringen at det finnes flere forbedringspunkter. Utvalget mener det er viktig med en bred tilnærming til arbeidet med å fremme trygge psykososiale miljøer, og at det må bygges videre på arbeidet med sentrale faktorer som bidrar til et trygt psykososialt miljø.¹¹ Utvalget mener at det samtidig er nødvendig å sikre at skoleeierne og skolene har den nødvendige kompetansen til å forebygge, avdekke, håndtere og følge opp krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Skoleeierne og skolene må ha organisasjoner som er robuste og i stand til å jobbe langsiktige og systematisk.¹² Alle i utdanningssektoren må ha kapasitet til å bygge kapasitet. Videre må det foreligge endringsberedskap, det vil si motivasjon og positiv innstilling til å utføre det viktige arbeidet.¹³ Utvalget mener at det er grunn til å se nærmere på forutsetningene for at statlige initiativer skal kunne føre til endringer for elevene, og mener at dette vil kreve at hele systemet forplikter seg og drar i samme retning.¹⁴

Det er viktig at kjennetegnene ved skoler med høy og lav forekomst av krenkelser og mobbing som omtales i kapittel 9, trekkes inn som en del av grunnlaget for hvordan tiltakene innrettes. Tiltakene må innrettes slik at de bygger opp under en skoleomfattende innsats, utvikler skolen som organisasjon, øker skolenes og skoleeierens kapasitet for utvikling og endringsberedskap, samt at det er en implementeringsstrategi som sikrer at tiltakene er konsolidert etter at satsingsperioden er over. Å forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering krever

systematisk og langsiktig arbeid og er ikke skipertaksarbeid. Skoleeiere og skoler har ulike behov i arbeidet, og en statlig satsing må nødvendigvis være differensiert og tilpasset lokale behov. Utvalget mener at skoleeiere og skoler skal ha en nullvisjon om krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. For å få dette til må skoleeierne og skolene ha nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering samt jobbe for å fremme et trygt psykososialt miljø. Dette er et komplekst og sammensatt arbeid. Å implementere tiltak for et trygt psykososialt skolemiljø er hardt arbeid som krever mye av alle i norsk skole, fra elev til kunnskapsminister og Stortinget. Skolene trenger også kompetanse om og tilgang til tiltak som de kan bruke i arbeidet. Utvalget foreslår i kapittel 21 innrettingen og innholdet i en ny statlig satsing – *Inkluderende skole* – som har som formål at alle elever skal ha et trygt og inkluderende skolemiljø.

12.5.1 Fem utfordringer

Utvalget har i sitt arbeid hørt og fått dokumentert at det gjøres mye godt arbeid ved landets skoler, og de fleste elever trives godt på skolen. Gode skoler tar elevene på alvor og har rutiner for å fange opp og følge opp krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering når de skjer. Det er likevel store forskjeller mellom skoler og klasser. Utvalget vil trekke frem fem utfordringer man må ta fatt i i arbeidet med å fremme et trygt psykososialt skolemiljø og å forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering på en god måte. Disse utfordringene er basert på kunnskap fra forskning og kartlegginger, utvalgsmedlemmers egne erfaringer fra praksis, høringsinnspill fra ulike organisasjoner og tilbakemeldinger fra elever, foreldre og organisasjoner som utvalget har vært i kontakt med på utvalgsmøter og studiereiser. Utvalget vil her i utredningens del 4 komme med tiltak som kan møte de skisserte utfordringene. Vi har valgt å formulere fem målsettinger på grunnlag av utfordringene.

Utfordring 1: Rettssikkerhet – elevenes rettigheter blir ikke oppfylt

Elevene har etter opplæringsloven sterke rettigheter som utløser plikter for skoleeieren, skolen og alle de ansatte. Imidlertid er det en utfordring at regelverksetterlevelsen ikke er god nok, og at rettigheter og plikter i opplæringsloven kapittel 9a ikke oppfylles.¹⁵ Utvalget mener det må være

¹¹ Læringsmiljøsentret 2014, Lillejord mfl. 2014

¹² Ertesvåg og Roland 2014

¹³ Oterkiil og Ertesvåg 2012

¹⁴ Fullan 2014

klart hvilket ansvar alle som er skoleeiere, og alle ansatte på skolen har for at elevene skal ha et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Utvalget mener det er behov for å se på innholdet i elevens rett og de kravene som stilles til skoleeiere og skoler for å sikre at elevenes rett oppfylles. Opplæringsloven er i dag en lov uten juridiske virkemidler til å pålegge gjennomføring av tiltak i vedtak eller lignende. Det er nødvendig med bedre rettsvern for elevene gjennom et tydeligere regelverk med effektive klage- og tilsynsordninger. Det er også behov for at tilsyns- og klageinstansen kan pålegge administrative sanksjoner og reaksjoner dersom skoleeieren og skolen ikke oppfyller lovpålagte krav.

En grunn til at rettsikkerheten ikke er god nok, er at skoleeiere, skoler, foreldre og elever ikke har tilstrekkelig kjennskap til eller forståelse av regelverket. Innenfor utdanningssektoren er rettsliggjøringen sterk, men regelverkskompetansen er for lav.¹⁵ Det er grunn til å tro at skolene gjennom *Felles nasjonalt tilsyn* har økt kompetansen om kapittel 9a, men den er fortsatt ikke god nok. Det er dessuten en utfordring at elever og foreldre ikke får nødvendig informasjon om sine rettigheter. Dette er avgjørende for at regelverket skal ha innvirkning på elevens psykososiale skolemiljø.

Utvalget mener det er behov for å vurdere om opplæringsloven kapittel 9a bør endres, slik at regelverket blir tydeligere og lettere å følge opp i praksis. Det er også behov for å se på klageordningen, tilsyn og muligheten for bruk av administrative sanksjoner og reaksjoner samt erstatningsordninger. Disse utfordringene vil bli behandlet i kapittel 15 og 16. Målet med dette er å styrke elevens rettsikkerhet.

Utfordring 2: Skolekultur – skolekulturen fokuserer for lite på nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering

I dag er det et krav i opplæringsloven § 9a-1 at alle skoler skal ha nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Til tross for dette kravet mener utvalget at det er for lite bevissthet knyttet til betydningen av en god skolekultur i form av de holdninger og verdier som eksisterer på skolen, og hvordan dette påvirker det psykososiale skolemiljøet. Kravet om null-

toleranse er med andre ord ikke innarbeidet som en del av skolekulturen ved alle skoler.

Utvalget mener at arbeidet med skolekultur er et felles ansvar i skolen, men at skoleledelsen har et særlig ansvar for å gå foran som gode rollemodeller. Utvalget mener at det er en utfordring at det ved noen skoler er slik at man ikke vil se at elever blir mobbet. Utvalget har blitt fortalt at noen skoleledere og ansatte mener at det ikke forekommer mobbing på deres skole. En annen utfordring er skoler som tror at problemer med mobbing ikke kan løses. Utvalget mener det er nødvendig å sette inn tiltak for en god skolekultur som tydeliggjør voksnes ansvar og klart uttrykker nulltoleranse for krenkelser som blant annet trakassering og mobbing.

I kapittel 13 vurderes det hvordan bevisstheten rundt betydningen av skolekultur kan økes, og hvordan skolen bedre enn i dag kan formidle normer og verdier som fremmer et trygt psykososialt skolemiljø og forebygger krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Målet er at skolekulturen skal være gjennomsyret av nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

Utfordring 3: Involvering og samarbeid – elever og foreldre involveres ikke godt nok i skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet

Utvalget mener at en utfordring i dag er at elever og foreldre ikke involveres godt nok i skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet og forebyggingen og håndteringen av krenkelser og mobbing. For elevenes del vil utvalget trekke frem elevens rett til å bli hørt i saker som angår dem. FNs barnekonvensjon er ikke forankret godt nok i enkelte skoler. Dette kan for eksempel handle om at elevene ikke får si sin mening om hvordan utfordringer i elevkulturen skal løses, og at elever og foreldre ikke blir informert om og involvert i oppfølgingen av resultatene fra Elevundersøkelsen. Utvalget ser det også som en utfordring at brukerorganer ved noen skoler ikke er etablert slik som de skal etter loven.¹⁷

Foreldreinvolvering er viktig, både for elevenes læring og for forebygging av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Foreldrenes syn på og engasjement for skolen har stor betydning. Utvalget mener at det bør etableres gode relasjoner til foreldrene for å kunne løse utfordringer dersom det oppstår krenkelser. I mobbesaker er det ofte en utfordring at konfliktnivået mellom

¹⁵ Utdanningsdirektoratet 2010, 2014b, Barneombudet 2009, 2012, 2013b

¹⁶ Utdanningsdirektoratet 2010, 2014b, Barneombudet 2009, 2012

¹⁷ Utdanningsdirektoratet 2014b

hjem og skole er høyt, og at kommunikasjonen har gått i stå. Foreldrene opplever at ansatte i skolen ikke griper inn og varsler når et barn blir krenket. Mobbing er, slik utvalget ser det, noe som ikke bare rammer eleven, men hele familien.

Utvalget mener at det er behov for å se nærmere på hvilke forutsetninger elevene gis i dag for å kunne medvirke i skolen, og hvordan læreplanverket ivaretar elevenes sosiale og emosjonelle utvikling, noe utvalget mener er viktig for det psykososiale skolemiljøet. Utvalget ønsker også at foreldre skal inkluderes i større grad enn i dag i skolens arbeid. Dette temaet vil bli behandlet i kapittel 13. Utvalget ønsker å forplikte skoleeierne og skolelederne til at brukerorganene i større grad har en reell funksjon i skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet. Dette temaet vil bli behandlet i kapittel 13 og 15. Målet er en bedre involvering av elever og foreldre i arbeidet med skolemiljøet.

Utfordring 4: Ansvarliggjøring og systematikk – skoleeierne og skoleledernes kapasitet til å jobbe systematisk og langsiktig med å utvikle skolemiljøet er mangelfull

Utvalget mener det er en utfordring at enkelte skoler og skoleeiere i sitt fremmende og forebyggende arbeid jobber for lite systematisk og målrettet. Det kan innebære at skolen er lite bevisst hvilke innsatser den setter inn, og at den i liten grad vurderer om tiltakene fungerer ved den gitte skolen. Det kan også handle om at skolene «hopper» mellom ulike tiltak, og ikke jobber systematisk og langsiktig nok. Dermed uteblir de positive resultatene. Utvalget mener det må rettes søkelys mot å styrke det systemrettede arbeidet og implementering av innsatser som virker.

Skoleomfattende arbeid krever aktivt lederinitiativ gjennom hele prosessen for å bli vellykket. Ledelse er avgjørende for å skape og opprettholde trygge psykososiale skolemiljøer. Utvalget mener at det er nødvendig med tiltak rettet mot skoleledelse og klasseledelse. Begge deler er sentrale faktorer i arbeidet.

Utvalget har merket seg at noen skoleeiere og skoler mangler forskningsbasert kompetanse om hvilke metoder som er effektive i skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet. Dette medfører at noen skoler i dag ikke benytter seg av gode strategier i det fremmende, forebyggende og håndterende arbeidet. Utvalget mener at en del ansatte mangler spesifikk kunnskap om blant annet krenkelser, mobbing, trakassering, psykisk helse, digital mobbing og om arbeid med elevenes

sosiale og emosjonelle kompetanse. Det er nødvendig å øke skoleeierne og skolens kompetanse om hvordan man kan fremme et trygt psykososialt skolemiljø, forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, samt utvikle skolen som organisasjon. I tillegg er kunnskap om implementering av betydning.

Kapasitetsbygging blir behandlet i flere kapitler. Kapittel 17 handler om skoleeierne styring og støtte til skolene. Utvalget vil i kapittel 19 se nærmere på hvordan opplæringen i arbeidet med psykososialt skolemiljø og forebygging og håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering kan styrkes via lærer- og rektorutdanningen og i etter- og videreutdanninger. I kapittel 21 foreslår utvalget en statlig satsing som blant annet handler om å øke skolens kollektive kapasitet. Målet er en tydeligere ansvarliggjøring av skoleeieren og skolen og økt kapasitet/kompetanse til å arbeide langsiktig og systematisk med skolemiljøet, krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

Utfordring 5: Organisering – ansvarsfordelingen i støttesystemet er for utydelig

For et varig løft for et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering må det etablerte støttesystemet styrkes, og ansvars- og oppgavefordelingen tydeliggjøres. Det er i dag forholdsvis mange aktører på de ulike nivåene som har oppgaver knyttet til elevenes skolemiljø. Det er imidlertid mye som tyder på at det kommunale og det statlige støttesystemet i varierende grad oppleves som relevant og likeverdig for landets skoler og skoleeiere.

Det er behov for å gjennomgå det statlige og det kommunale støttesystemet, og da spesielt funksjoner som har oppgaver knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø og psykiske helse, for eksempel skolehelsetjenesten og PP-tjenesten. Elevene må ha lett tilgang til god og rask lavterskelhjelp. Utvalget vil vurdere tjenester og muligheter for tverrfaglig samarbeid, både innenfor utdanningssektoren og med tjenester i andre sektorer.

Utvalget mener at det er behov for å gjennomgå ansvars- og oppgavefordelingen mellom de ulike aktørene for å sikre at støtteapparatet fungerer slik det er tenkt. Det bør ses på tilgang til tjenester og muligheter for tverrfaglig samarbeid både innenfor utdanningssektoren og med tjenester utenfor. Dette behandles i kapittel 17 og 18. Målet med forslagene er et styrket støttesystem med tydelig ansvars- og oppgavefordeling.

12.5.2 Målsettinger for statens arbeid – strategier

Basert på målet om at *elevener skal ha et trygt og inkluderende skolemiljø*, ulike typer kunnskap om oppfyllelsen av målet og forskning om hva som skaper og opprettholder trygge psykososiale skolemiljøer uten krenkelseser, vil utvalget trekke frem fem målsettinger. Disse henger tett sammen med de utfordringene vi identifiserte over, og er ikke uttømmende. Slik utvalget ser det bør den statlige innsatsen rettes inn mot følgende målsettinger:

1. Bedre rettssikkerhet og rettsvern for elevene og en mer effektiv håndheving av opplæringsloven kapittel 9a.
2. Skolekulturer gjennomsyret av nulltoleranse for krenkelseser, mobbing, trakassering og diskriminering.
3. Bedre involvering og samarbeid med elever og foreldre.
4. Tydeligere ansvarliggjøring av skoleeieren og skolen og økt kapasitet/kompetanse til å arbeide langsiktig og systematisk med skolemiljøet, krenkelseser og mobbing.
5. Et styrket støttesystem med tydelig ansvars- og oppgavefordeling.

Kapittel 13

Arbeid med å fremme et trygt skolemiljø og forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering

Boks 13.1 Utvalgets forslag i kapittel 13

Skolekultur

- Prinsippene i barnekonvensjonen, inkludering og sosial tilhørighet innarbeides tydelig i generell del av læreplanverket.
- Det må utarbeides et nytt inkluderingsbegrep for en mangfoldig skole.
- Menneskerettighetsopplæringen i fag må styrkes.
- En ny satsing knyttet til psykososialt skolemiljø må ha forebygging av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering knyttet til diskrimineringsgrunnlagene som et særskilt innsatsområde. Det er nødvendig med systematisk arbeid rettet mot dette i skolen.
- Sametinget må i samarbeid med Utdanningsdirektoratet få i oppdrag å utarbeide læremidler og ressurser på samisk som bidrar til å skape et trygt psykososialt skolemiljø, samt vurdere behovet for andre særskilte tiltak for å støtte opp under dette.
- Det må settes av økonomiske ressurser for tilpassing og oversettelse av et skoleomfattende evidensbasert program til samisk. Dette ledsages av en utprøving og effektevaluering.
- Et normkritisk perspektiv må innarbeides i lærerutdanningene, rektorutdanningen og i etter- og videreutdanningene.
- Normkritikk bør innarbeides i relevante læreplaner for fag, og det bør utvikles undervisningsopplegg om normkritikk for elever.
- Bygge opp fagmiljøer med spisskompetanse om krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen knyttet til diskrimineringsgrunnlagene.
- Departementet bør se på ordningen for å gi støtte til organisasjoner som tilbyr kompetanseheving til skoler om trakassering, slik at støtten blir mer forutsigbar.

Eleven på skolen

- Elevenes forståelse av og kompetanse i hvordan de kan forebygge og håndtere mobbing, styrkes.
- Direktoratet gis i oppdrag å tydeliggjøre kravene i læreplanverket for å styrke elevenes digitale kompetanse, herunder digital dømmekraft.
- Senter for IKT i utdanningen gis i oppgave å videreutvikle et program for digital dømmekraft med virkning fra 2016 til 2018.
- Direktoratet gis i oppdrag å tydeliggjøre sosial og emosjonell kompetanse i læreplanverket som en fagovergripende kompetanse som innarbeides i relevante fag.

Foreldresamarbeid

- Skoleeierne bør oppfordre skolene til å gjennomføre Utdanningsdirektoratets Foreldreundersøkelse minst én gang per år.
- Departementet bes om å gjennomgå FUGs mandat med mål om å tydeliggjøre oppgavene, med særlig henblikk på økt innsats knyttet til det psykososiale skolemiljøet.

Brukerorganer

- Elevorganisasjonen og Utdanningsdirektoratet får i oppdrag å utvikle en kompetansepakke for elever og elevråd som inneholder informasjon om elevers rettigheter, elevdemokrati, tilpasset opplæring, rådenes og utvalgenes rolle og hvordan realisere elevmedvirkning.
- Kunnskapsdepartementet bes å vurdere om driftsstøtten til Elevorganisasjonen bør økes.
- Skoleeierne og skoleledernes ansvar for at brukerorganene har tilstrekkelig kompetanse, lovfestes i opplæringsloven kapittel 9a.

Boks 13.1 forts.*Programmer*

- Støtten til programmene videreføres.
- Skolenes generelle kapasitet til endringsarbeid og implementering må bedres. Dette må skje gjennom opplæring av skoleledere og oppfølging av skoleeiere.
- Kunnskapsdepartementet bør inngå et samarbeid med Datatilsynet for å utarbeide en veileder med tiltak for å øke skolenes kompetanse om å behandle personopplysninger.
- Programmer som i fremtiden skal motta støtte fra Utdanningsdirektoratet, må tilfredsstillende følge nye kriterier for både innhold og kvalitetsutvikling:
 - Programmet må ta høyde for skolens behov. Det betyr at antimobbeprogrammer bør inneholde temaene skjult mobbing, digital mobbing og psykisk helse.
 - Programmene må tilfredsstillende føring som er gitt i aktuelt regelverk, og da særskilt opplæringsloven og personopplysningsloven.
 - Programeierne må kunne vise til innovasjon, nytenkning og mangfold i sin fremtidige utviklingsplan for programmene.
 - De må vektlegge implementering og kvalitetsutvikling.

13.1 Innledning

Et helhetlig arbeid med skolemiljøet er en forutsetning for å skape og opprettholde trygge psykososiale skolemiljøer for elevene.¹ Kapittel 13 omhandler skolens arbeid med å *fremme et trygt psykososialt skolemiljø* og å *forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering*. Det *fremmende* arbeidet handler om skolens innsats for å skape et trygt psykososialt skolemiljø som inkluderer elevens trivsel, relasjoner og samarbeidet med hjemmet. Målsettingen med dette arbeidet er ikke primært rettet mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, men mot det helhetlige skolemiljøet. Det *forebyggende* arbeidet handler om å avverge risikoen for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

I kapittel 10 ble flere sentrale faktorer som har betydning for å utvikle og opprettholde et trygt psykososialt skolemiljø presentert. Disse faktorene er

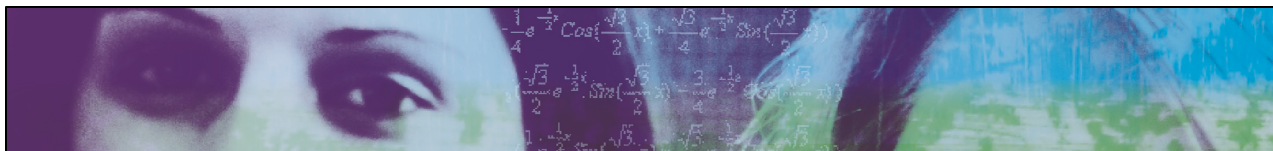
- skolekultur
- skoleledelse
- relasjonsbasert klasseledelse
- elev-elev-relasjoner
- foreldresamarbeid

Disse faktorene danner utgangspunkt for flere tiltak i dette kapitlet. I dette kapitlet gjøres det vurderinger knyttet til tre av de sentrale målsettingene for utvalgets arbeid som ble skissert i kapittel 12. For det første vurderer utvalget hvordan

skoler kan arbeide for å skape en skolekultur som er gjennomsyret av nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Dette er behandlet særlig i avsnitt 13.2. Utvalget ser også nærmere på skoleledelse og klasseledelse. Dette har sammenheng både med målsetting om en skolekultur gjennomsyret med nulltoleranse for krenkelser mv., men det har også betydning for målsettingen om tydeligere ansvarliggjøring av skoleeieren og skolen og økt kapasitet/kompetanse til å arbeide langsiktig og systematisk med skolemiljøet, krenkelser og mobbing. Skoleledelse og klasseledelse behandles i avsnitt 13.3 og 13.4. Videre ser utvalget på hvordan elever og foreldre kan involveres bedre i skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet. Dette er behandlet i avsnitt 13.5 til 13.7.

Særskilte innsatsområder som det argumenteres for i dette kapitlet, er å tydeliggjøre sosial og emosjonell kompetanse i læreplanverket og styrking av Elevorganisasjonen og skolens brukerorganer. Utdanningsdirektoratet bør gis i oppdrag å tydeliggjøre sosial og emosjonell kompetanse i læreplanverket som en fagovergripende kompetanse, og den bør innarbeides som mål i relevante fag. Elevorganisasjonen og Utdanningsdirektoratet bør få i oppdrag å utvikle en kompetansepakke for elever og elevråd som inneholder informasjon om elevs rettigheter, elevdemokrati, tilpasset opplæring, rådernes og utvalgenes rolle og hvordan man kan realisere elevmedvirkningen. Utvalget foreslår også i dette kapitlet noen nye kriterier for tildeling av støtte til programmer mot mobbing.

¹ Lillejord mfl. 2014



Figur 13.1

13.2 En god skolekultur med nulltoleranse for krenkelser mv.

Å jobbe med å skape og opprettholde en god skolekultur har betydning for å forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Her ser vi nærmere på hvordan skolen kan jobbe for å utvikle en god skolekultur som fremmer et trygt psykososialt miljø og forebygger krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Skolekulturen kan bidra til å fremme et trygt psykososialt miljø, men den kan også hemme det.² Det er nødvendig med et søkelys på skolekulturen i det fremmende og forebyggende arbeidet. Gode skoler jobber med skolens kultur, også kalt ethos.³ De fremmer inkludering og stolthet over å tilhøre skolen. Skoler som aktivt fremmer inkludering og forhindrer enhver form for marginalisering av individer og grupper, forebygger mobbing. Gode skoler kan forebygge mobbing ved å skape forpliktelse til positive idealer.⁴ De ansatte bør være ekstra oppmerksomme på at noen barn i noen tilfeller settes i sårbare situasjoner, og at skolekulturen kan ha betydning for forekomsten av dette.

Flere undersøkelser peker på betydningen av det vi gjerne kaller skolekultur: Hvordan vi oppfatter oss selv på skolen, hva som er uformelle regler og ordninger. Hvilke mekanismer som finnes for sosial integrasjon og utstøting, influerer på kvaliteten og omfanget av problemene.⁵ Skolekulturen handler om verdiene, normene og virkelighetsoppfatningene og er organisasjonskulturen på skolen. Dette kan forstås som de sett av felles normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikles i skolen når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene, og som kommer til uttrykk i medlemmenes handlinger og holdninger på skolen.⁶ Skolekulturen kan ses på som kitt som binder sammen skolen som organisasjon⁷ og danner basisen for et skolesamfunn. Mobbing eller ikke mobbing på en skole handler mye om hva

slags uformelle normer, forestillinger og idealer det er som dominerer hos elevene. I enkelte kulturer er det en selvfølge at det er en del ting man bare ikke gjør. I andre kulturer kan det samme medvirke til å gi sosial status.⁸ Formelle normer kan skape uformelle normer, eller de uformelle og formelle normene kan stå i motsetning til hverandre. Utvalget viser særlig til at normene har stor betydning når det gjelder krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering knyttet til diskrimineringsgrunnlagene, og at mange av elevene som krenkes på grunn av dette, bryter en eller annen form for normalitetsnorm. Se kapittel 7.

I kapittel 9 ble det redegjort for kjennetegn ved skoler med høy og lav forekomst av krenkelser og mobbing. Vi så der at skolekulturen har betydning. Ved skoler med høy forekomst av mobbing er ofte skolekulturen dårlig.⁹ Lærerne rapporterer om svakere ledelse fra rektor, mindre samarbeid og svakere tilknytning til kolleger enn der lærere rapporterer om særlig lav forekomst av mobbing.¹⁰ På en skole med en god skolekultur vil skolens mål og visjoner være kjent for de ansatte, slik at de har en forståelse av hvilken retning skolen jobber i. Videre vil det foreligge en felles forståelse av hvilke regler og rutiner som gjelder, og hvordan de ansatte skal reagere på regelbrudd.

Utvalget peker videre på at en god skolekultur kjennetegnes av god skoleledelse. Skoleledelsen må se viktigheten av å jobbe systematisk med det psykososiale skolemiljøet og forebygging av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.¹¹ Skoleledelsen må også ha kunnskap om hvordan man kan håndtere saker om krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, og faktisk følge dette opp. Utvalget legger videre til grunn at lærerens arbeid som leder av klassen eller gruppen har stor betydning for det psykososiale skolemiljøet. Dette handler både om å være en tydelig klasseleder og om å ta en posisjon i klassen som sikrer kontroll over læringssituasjo-

² Roland 2014

³ Rigby 2007

⁴ Rigby 2007

⁵ NOU 1995: 26

⁶ Bang 2013

⁷ Berg 2011

⁸ NOU 1995: 26

⁹ Söderström 2014

¹⁰ Roland og Galloway 2004, Ertesvåg og Roland 2014

¹¹ Ahlström 2009

nen. Læreren må bevisst bygge opp en positiv relasjon til hver enkelt elev slik at elevene opplever at læreren bryr seg og støtter dem slik at elevene kan oppleve trygghet og tillit og blir sett av læreren.

Utvalget viser også til at elevene selv utgjør en viktig faktor i det psykososiale skolemiljøet. En elevkultur preget av gode relasjoner, vennskap og medvirkning er viktig for at elevene skal ha det trygt på skolen. I arbeidet for en god skolekultur er det også nødvendig å fokusere på normer, holdninger og verdier i elevkulturen. Utvalget vil til slutt vise til at et godt samarbeid med foreldrene er viktig for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø og forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. God kommunikasjon mellom hjem og skole er grunnleggende for kvaliteten på relasjonen mellom skolen og foreldrene.

Utvalget vil understreke at en god skolekultur er en nødvendig forutsetning for å utvikle og opprettholde et trygt psykososialt skolemiljø. Skolekulturen kan påvirke endringsberedskapen og er derfor en viktig faktor når man skal forsøke å bygge kapasitet og endringsberedskap for å implementere noe. Skolens forhistorie med mer eller mindre vellykkede implementeringer av prosjektet kan påvirke personalets oppfatning og atferd rettet mot et nytt initiativ for endring. Ved nye tiltak er det derfor nødvendig å jobbe med skolekulturen. Når skolemiljøet er trygt, vil skolen ha et godt utgangspunkt for å forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Et trygt skolemiljø er likevel ikke nok til å hindre at slike problemer skal oppstå. Det

må også jobbes med spesifikke tiltak for å håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.¹² Dette vil bli behandlet i kapittel 14 om *håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering*.

Utvalget mener at i arbeidet med skolekultur er det nødvendig at ledelsen klarer å etablere og opprettholde felles verdier og holdninger. Det er sentralt at elever, ansatte og skoleledelsen har en felles forståelse av hvilke regler og rutiner som gjelder. Utvalget vil understreke at en god skolekultur er et godt utgangspunkt for å utvikle og opprettholde et trygt psykososialt skolemiljø, men at mer spesifikke tiltak kan være nødvendige for å forebygge og å håndtere negativ atferd som mobbing og krenkelser. Utvalget vil nedenfor se nærmere på hva som kan gjøres for å utvikle en god skolekultur.

13.2.1 Skolens verdigrunnlag

Stortinget har gjennom formålsparagrafen for grunnopplæringen fastsatt hvilket formål og hvilke verdier som skal fremmes i alle norske skoler. Skolene skal implementere verdiene i formålsbestemmelsen slik at disse gjennomsyrer skolen. Verdigrunnlaget i formålsparagrafen skal altså bli bruksverdier i alle norske skoler.

Formålsbestemmelsen er rettslig bindende for skolen, og skolen er forpliktet til å omsette bestemmelsen i praksis. Utvalget mener at i den grad skolene har en skolekultur preget av sam-

¹² Læringsmiljøseneteret 2014

Boks 13.2 Opplæringsloven § 1-1 – formålsparagrafen

Opplæringa i skole og lærebedrift skal, i samarbeid og forståing med heimen, opne dører mot verda og framtida og gi elevane og lærlingane historisk og kulturell innsikt og forankring.

Opplæringa skal byggje på grunnleggjande verdiar i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfridom, nestekjærleik, tilgjeving, likeverd og solidaritet, verdiar som òg kjem til uttrykk i ulike religionar og livssyn og som er forankra i menneskerettane.

Opplæringa skal bidra til å utvide kjennskapen til og forståinga av den nasjonale kulturarven og vår felles internasjonale kulturtradisjon.

Opplæringa skal gi innsikt i kulturelt mangfald og vise respekt for den einskilde si overty-

ding. Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.

Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skapar glede, engasjement og utforskartrøng.

Elevane og lærlingane skal lære å tenkje kritisk og handle etisk og miljøbevisst. Dei skal ha medansvar og rett til medverknad.

Skolen og lærebedrifta skal møte elevane og lærlingane med tillit, respekt og krav og gi dei utfordringar som fremjar danning og lærelyst. Alle former for diskriminering skal motarbeidast.

arbeid med hjemmet, et fellesskap preget av likeverd og respekt for den enkeltes menneskeverd der diskriminerende handlinger og uttalelser ikke er akseptert, vil dette være en kultur som kan hjelpe skolen med å nå målet om et trygt psykososialt skolemiljø. Utvalget vurderer at det ikke er et behov for å gjøre endringer i formålsbestemmelsen, men at det er et behov for å implementere denne bedre i skolen og i arbeidet med å skape en god skolekultur. Det er nødvendig med et arbeid rettet mot skolens verdigrunnlag. Dette bør ses i sammenheng med revideringen av læreplanverkets generelle del.

Revideringen av generell del i læreplanverket

Kunnskapsministeren bestemte høsten 2014 at læreplanverkets generelle del skal revideres. Gjeldende generelle del trådte i kraft i 1993 og inneholder seks menneskesyn som forenes i et syvende, det integrerte menneske. Skolen skal bidra til at elevene utvikles til å bli integrerte mennesker. Da den nye formålsparagrafen trådte i kraft i 2009, ble det ikke gjort endringer i generell del. Konsekvensen av dette har vært at formålsbestemmelsen og generell del ikke har vært samkjørt. Utvalget støtter revideringen av generell del og mener at det er viktig at generell del nå i større grad harmoniseres med samfunnsutviklingen, menneskerettighetene og formålsbestemmelsen. Utvalget mener at generell del må løfte menneskerettighetene i større grad, og det at Norge er et mangfoldig samfunn der respekt for diversitet er viktig, samtidig som elevene skal kjenne norske og samiske tradisjoner. Utvalget forventer at generell del tydelig løfter frem inkludering og sosial tilhørighet. Utvalget forventer også at alle elevers likeverd og like muligheter markeres tydelig i generell del.

Sosial tilhørighet og inkludering

Utvalget vil i forbindelse med forebygging av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering rette et særskilt søkelys mot betydningen av de formelle og de uformelle normene og hvordan disse har betydning for om krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering skjer. Inkludering har lenge vært et sentralt prinsipp i norsk skole. Utvalget mener at departementet i forbindelse med revideringen av generell del bør se på innholdet i inkluderingsbegrepet. Den nye generelle delen bør tydelig skissere et nytt inkluderingsbegrep for en norsk skole i et mangfoldig samfunn.

Flere har tatt til orde for å se på forståelsen av inkluderingsprinsippet. Dette gjelder blant annet Kunnskapssenteret for utdanning, som mener at hva vi forstår med en inkluderende skole, må fornyes i lys av dagens utfordringer, som er andre enn da Norge sluttet seg til Salamanca-erklæringen i 1994.¹³ Forskningen viser at det kan gjøres en større innsats for en inkluderende og likeverdig skole, og at flere må mobiliseres i arbeidet.¹⁴ Utvalget merker seg at inkludering – når det omtales i forbindelse med grunnopplæringen – i stor grad handler om utjevning av sosiale forskjeller og spesialundervisning. Slik utvalget ser det er dette en for snever forståelse av begrepet. Vi viser til avsnitt 3.1, der utvalget redegjør for ulike grunner til at samfunnet og skolen har blitt mer mangfoldig. Hvis elevene skal være reelle deltakere i det sosiale og kulturelle fellesskapet, må de kjenne seg trygge og respekterte, føle at de hører til. Utvalget mener derfor at det er behov for å tydeliggjøre at sosial tilhørighet er en viktig del av inkludering. Skolens arbeid bør dreies mer i retning av at alle elever skal føle sosial tilhørighet. Dette har konsekvenser for skolens arbeid. Skolene må blant annet i enda sterkere grad fokusere på tiltak i det fremmede, forebyggende og gjenopprettende arbeidet som gjør at elevene opplever sosial tilhørighet til skolen og klassen. Elever som føler tilhørighet til skolen og det skolen står for, vil ofte lettere forholde seg til reglene i skolen.

Å arbeide for at elevene skal føle sosial tilhørighet, kan være et tiltak for å forebygge mobbing. For noen grupper elever kan målet om tilhørighet være en fremtredende drivkraft for hvorfor de krenker andre. Dette gjelder blant annet for gutter med innvandrerbakgrunn.¹⁵ For mer om dette se avsnitt 7.2.3. Læringsmiljøsentret understreker at når drivkraften bak mobbingen er tilhørighet, blir et viktig forebyggende tiltak å ha oppmerksomhet på å gi alternative tilhørighetsopplevelser som kan kompensere for dette slik at de ikke tyr til mobbing som strategi for å oppnå tilhørighet.¹⁶ I forebyggingen bør læreren gjøre seg kjent med elevens egenart og behov og forholde seg til dette, samt hjelpe eleven til å identifisere faktorer i skolemiljøet utenfor eleven som kan bidra til å gi den enkelte tilhørighetsopplevelser. Dette handler ifølge Fandrem om å bruke det psykososiale skolemiljøet til å forebygge mobbing

¹³ UNESCO 1994

¹⁴ Lillejord mfl. 2014

¹⁵ Fandrem mfl. 2009

¹⁶ Læringsmiljøsentret 2014

gjennom å kombinere identitetsbekreftelse med perspektivopplevelse.¹⁷ For å gi opplevelser av tilhørighet er også elevmedvirkning sentralt. Det å etablere strukturer og normer som svekker båndene mellom elever som mobber for å føle tilhørighet, vil være viktig for å forebygge mobbing der ønsket om tilhørighet er drivkraften.

Det finnes en rekke normer for hvordan vi skal oppføre oss mot hverandre. De åpent uttalte formene for sosial omgang i skolen som er ønskelige, utgår fra prinsipper som likeverd, rettferdighet, solidaritet, likestilling, omtanke og så videre. Samtidig er det slik at det innenfor ulike grupper og i ulike situasjoner og sammenhenger utvikles andre normer enn de formelle. Normer som ofte handler om inkludering og ekskludering fra gruppefelleskapet og om fastsettelsen av en hierarkisk ordning mellom individ og kategorier. Et eksempel er normer for hva som er allmenngyldig og normalt.¹⁸

Osbeck mfl. peker på at verdier koblet til gruppetilhørighet og dertil tilhørende identifikasjon, rangordning og inkludering og ekskludering finnes under og på siden av mer eller mindre felles idealer som likeverd og like muligheter. En side ved omgangsformer er ulike måter for og ulik grad av nedvurdering og krenkelser med bakgrunn i hvilken sosial kategori en person tilhører.¹⁹ Utvalget vil peke på at for å skape en god skolekultur må skolen være oppmerksom på hvilke normer og verdier det er som ligger til grunn for inndelingen i kategorier og ekskludering. Det er ikke akseptabelt med ekskludering og kategorisering som krenker noens integritet eller verdighet. For å skape en god skolekultur er det nødvendig at skolen og elevene jobber kontinuerlig med sine normer, holdninger og virkelighetsoppfatninger. Skolen og elevene må se til at praksisen i skolen ikke utvikler seg slik at de faktiske normene, holdningene og verdiene fremmer krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Elever deltar i komplekse sosiale prosesser der de søker tilhørighet og vennskap. De bygger identitet og status i relasjon til hverandre. Utformingen av hvilke idealer og normer som skal gjelde, er en dimensjon av status og maktkamp i klassen og skolen. Dette pågår i hver klasse og på hver skole. Krenkelser og mobbing skjer ofte som en del av disse prosessene.²⁰ Risikoen for krenkel-

ser øker når byggingen av status får et for stort spillerom og læringen kommer i andre rekke.

En del av det sosiale klimaet på skolen er faktoren tilhørighet og det nærliggende begrepet tilknytning til skolen, det vil si at elevene kan kjenne at de er en del av skolen og trives der. Tilhørighet, eller en følelse av å tilhøre skolen, er en etablert beskyttelsesfaktor for barn og unges helse, utdanning og trivsel.²¹ Dersom det på skolen utvikler seg en kultur preget av ekskludering, krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, vil det kunne innebære at elevene mister følelsen av tilhørighet. Utvalget mener at det er nødvendig at skolene fokuserer på elevenes sosiale tilhørighet til skolen og klassen. For å forebygge krenkelser, mobbing og trakassering og diskriminering er det behov for særskilte tiltak for å skape sosial tilhørighet. I denne forbindelse er det aktuelt å jobbe med inkludering. Studier gjengitt i kunnskapsgrunnlaget viser at norsk skole har utfordringer når det gjelder inkluderingen av elever, se blant annet kapittel 7. Dette er også en av konklusjonene til Kunnskapsdepartementet for utdanning i deres kunnskapsoppsummering til utvalget om faktorer for et trygt psykososialt miljø.²²

Utvalget mener at Kunnskapsdepartementet i det videre arbeidet bør se nærmere på arbeidet i Ontario med utarbeidelsen og implementeringen av en strategi knyttet til likeverd og inkludering (se boks 13.3). Det er behov for særskilte tiltak i norsk skole rettet mot likeverd og inkludering av elever. Det er en del elever som i dag faller utenfor det «normalitetsbegrepet» som råder mange steder. Dette er en utfordring som må tas på alvor. Utvalget etterlyser systematiske tiltak rettet mot skolekultur og redskaper til skolene i arbeidet med skolens verdigrunnlag. Utvalget mener at det er nødvendig å se nærmere på inkludering i norsk skole, og at en satsing på skolemiljø også må fokusere på inkludering og forebygging av fordommer. Å arbeide med skolens verdigrunnlag må også ses i sammenheng med elevenes menneskerettigheter.

Bruk av segregerende tiltak

Å tilhøre en klasse er etter utvalgets vurdering avgjørende for elevenes mulighet for å kunne føle sosial tilhørighet. Utvalget ser med bekymring på at en del elever i dag mottar opplæringen utenfor klassen i store deler av tiden. Det er særlig bruk av eneundervisning, alternative opplæringsare-

¹⁷ Fandrem 2011

¹⁸ Osbeck mfl. 2003

¹⁹ Osbeck mfl. 2003

²⁰ Skolverket 2013b

²¹ Rowe og Stewart 2009

²² Lillejord mfl. 2014

naer (også kalt smågruppetiltak) og noen spesialskoler som bekymrer utvalget. Det kan stilles spørsmål ved segregerte tiltak når det gjelder konsekvensene for elevens psykososiale skolemiljø og for inkludering av elever.²³

I grunnskolen har 8,6 pst. av elevene enkeltvedtak om spesialundervisning. En del av denne spesialundervisningen gis i mindre grupper, som eneundervisning og på alternative opplæringsarenaer. Samtidig skal fellesskolen ha rom for alle elever, og det følger av opplæringsloven § 8-2 at alle elever skal tilhøre en klasse. Tilhørigheten til klassen er viktig for elevens sosiale tilhørighet. Dersom store deler av elevens opplæring gis i andre grupper, vil tilhørigheten til klassen bli svakere. Konsekvensen av dette kan bli at elevens rett til et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet, ikke er oppfylt, jf. § 9A-1. Utvalget vil også understreke at i forbindelse med enkeltvedtak om spesial-

undervisning der det fastsettes at opplæring skal gis utenfor klassen, skal hensynet til barnets beste etter barnekonvensjonen artikkel 3 alltid vurderes. Her skal også elevens behov for sosial tilhørighet være en del av vurderingen.

En studie fra tidligere Lillegården kompetansesenter viser at omfanget av segregerte smågruppetiltak for ungdomsskoleelever med problemferd og lav skolemotivasjon har økt betydelig i de senere årene.²⁴ Opplæring i smågruppetiltak kan være positivt for den eleven det gjelder, men kan også ha uheldige virkninger. En økning i omfanget av mer eller mindre varige smågruppetiltak, lokalisert utenfor den ordinære skolen, kan blant annet være i konflikt med prinsippet om inkludering.²⁵ Middltingutvalget reiste flere spørsmål knyttet til bruk av smågruppetiltak. Det pekte på at hensikten med slike tiltak er at elevene skal få en bedre tilpasset opplæring med økt motiva-

²³ Nordahl og Hausstätter 2009

²⁴ Jahnsen mfl. 2009

²⁵ NOU 2009: 18

Boks 13.3 Et eksempel fra Ontario: en skolekultur for likeverd og inkludering

Ontario utarbeidet i 2009 en strategi kalt *Ontario's equity and inclusive education strategy*.¹ Denne strategien handler om at alle elever skal ha et skolemiljø preget av respekt og uten noe som hindrer dem fra å ta ut sitt fulle potensial. Strategien er utformet for å fremme grunnleggende menneskerettigheter som beskrevet i Ontario Human Rights Code og Canadian Charter of Rights and Freedoms. Myndighetene i Ontario understreket at det følger av menneskerettighetene at vi alle har like rettigheter, og at skolen har ansvaret for at rettighetene oppfylles. I forbindelse med innføringen av strategien var myndighetene klare på at på grunnlag av menneskerettighetene kunne de ikke velge om de tolererte diskriminering eller ikke. På grunnlag av menneskerettighetene var de forpliktet til beskytte menneskerettighetene til alle elever.

Strategien har tre mål:

- Omforent og forpliktende lederskap fra departementet, styrer og skoler for å eliminere diskriminering gjennom identifisering og fjerning av fordommer og barrierer.
- Likeverd og inkluderende utdanningsstrategier og praksis for å støtte et positivt læringsmiljø, som er preget av respekt, og der alle er velkomne.

- Ansvarlighet og gjennomsiktighet i pågående prosesser som vises og kommuniseres til departementer og lokalsamfunnet.

I arbeidet med strategien er Ontario opptatt av fordommer og barrierer mot likeverd og av at alle kan ha dette, men at det er nødvendig å ta tak i dem. Myndighetene viser til at canadiere omfavner multikulturalisme, menneskerettigheter og diversitet som grunnleggende verdier, men at det er hendelser med diskriminering som krever deres fortsatte oppmerksomhet. De viste blant annet til Canadas Høyesterett, som i 2005 anerkjente at rasistiske fordommer mot synlige minoriteter var så omfattende og udiskutable at deres eksistens måtte behandles som et sosialt faktum.

Strategien ble lansert i april 2010. Strategien skisserer hvordan departementet, skoleeiere og skoler støtter likeverd og inkluderende utdanning. Videre viser de til utfordringer som homofobi, hatpropaganda, islamofobi, antisemittisme etc. og et samfunn i utvikling. Deres visjon er et inkluderende utdanningssystem.

¹ Ontario. Ministry of Education 2010

sjon og flere mestringsopplevelser. Men det er mange utfordringer knyttet til en slik opplæringspraksis: Elevene risikerer å bli sosialt marginalisert med de uheldige konsekvensene dette kan få for deres sosiale og faglige utvikling. Midtlyngutvalget pekte på at det er en risikabel strategi å samle de mest utfordrende elevene i egne grupper. Elevenes gjensidige negative påvirkning og læring kan bli større enn planlagte positive gevinster. Videre mente det at tiltaksetablering kan bli bremseklosser for arbeidet med å utvikle læringsmiljøet i skolen. Det kan være vanskelig å flytte oppmerksomheten fra elevenes negative atferd til behovet for utvikling generelt i skolen.²⁶

Djupedalutvalget deler en del av bekymringen til Midtlyngutvalget og mener det er nødvendig å redusere bruken av segregerende tiltak i skolen. I fellesskolen skal elever med ulik bakgrunn og ulike forutsetninger møtes og bli inkludert. Dette er en arena der elevene skal lære å vise respekt for hverandre. Dersom noen elever ikke får delta i fellesskapet, vil det være vanskelig for dem å føle sosial tilhørighet der.

Organisering av opplæring på samisk

Også for samiske elever kan måten opplæringen organiseres på, ha stor betydning for deres sosiale tilhørighet. Dette er særlig utfordrende for elever utenfor samiske forvaltningsområder. Samiske elever har en individuell rett til opplæring i og på samisk etter opplæringsloven kapittel 6. Samiske elever i grunnskolen i samiske distrikter (forvaltningsområdet for samisk språk) har rett til opplæring i og på samisk. Den individuelle retten til opplæring i samisk gjelder i grunnskolen og videregående skole. Utvalget mener det er mange utfordringer knyttet til å oppfylle intensjonene i loven, særlig hva angår kvalifiserte lærere til å gjennomføre undervisningen, organisering av opplæringen og tilstrekkelig med læremidler. Å foreslå en økt satsing på utvikling av læremidler ligger ikke innenfor utvalgets mandat. Det er imidlertid viktig å peke på at samiske læremidler som utvikles, skal omhandle temaer som reduserer mobbing og trakassering.

Det er fortsatt stor mangel på kvalifiserte lærere. Dette gjelder særlig utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Det innebærer at skoler må velge en alternativ opplæringsform så lenge opplæringen ikke kan gis av egne lærere. I praksis betyr alternativ opplæringsform fjernundervisning, intensivundervisning eller leirsko-

leopphold. Dette er ikke en optimal løsning og er i flere tilfeller noe som virker segregerende. Utvalget mener at dersom det ikke er mulig å gi opplæring i egen gruppe, bør det legges til rette for fjernundervisning. Rammene for fjernundervisning bør styrkes, og de miljøene som i dag tilbyr samisk fjernundervisning og har bygget opp kompetanse på feltet, bør ivaretas. Lærere generelt har ikke tilstrekkelige kunnskaper om samiske samfunnsforhold og samisk kultur. Dette skaper utfordringer i skolehverdagen.

Noe annet som er utfordrende, er kunnskapen om den individuelle retten til opplæringen. Rundt om i landet besitter ikke skoler tilstrekkelige kunnskaper om den individuelle retten som samiske elever har. Dette fører til at det i noen tilfeller tar måneder før opplæringen kommer i gang, noe som skaper frustrasjon hos så vel elever som deres foreldre. I tillegg er det manglende informasjon om hvor tilbud om fjernundervisning kan kjøpes. Utdanningsdirektoratet har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet utredet organisering av fjernundervisning. Utvalget legger til grunn at det foretas en oppfølging av denne saken.

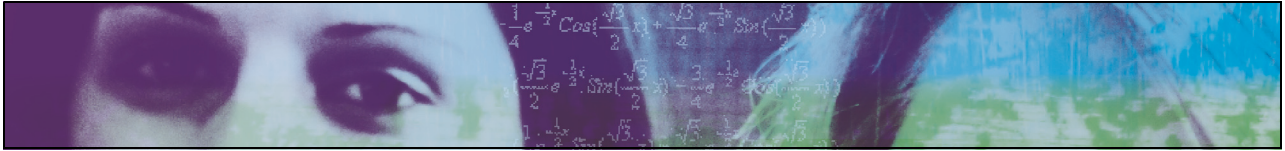
13.2.2 Styrket menneskerettighetsopplæring

Menneskerettighetene har betydning for de verdiene og normene som skal implementeres i skolen. Eksempler på dette er barnekonvensjonen artikkel 29, som sier noe om utdanningens formål. Barnekonvensjonen sier også noe om hvordan vi skal forholde oss til hverandre, blant annet gjennom prinsippet om ikke-diskriminering og likeverd i artikkel 2, barnets rett til å bli hørt i artikkel 12, respekten for elevens integritet og menneskeverd i artikkel 16, og beskyttelsen mot vold, som mobbing, i artikkel 19. Barnekonvensjonen beskytter barns integritet og verdighet, og gjennom at elever og ansatte forstår innholdet i bestemmelsene, er også dette tiltak som fremmer et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalget mener at opplæring i menneskerettigheter er sentralt for utviklingen av skolekulturen.

Opplæring i menneskerettigheter handler ikke bare om opplæring om innholdet i menneskerettighetene, men også om at elevene kan lære om menneskerettighetene gjennom praksis.²⁷ Dette skal fremme elevs muligheter til aktivt å utøve sine rettigheter knyttet til deltakelse og inn-

²⁶ NOU 2009: 18

²⁷ Kunnskapsdepartementet 2011a



Figur 13.2

flytelse i skolen. Dette gjøres samtidig med at man lærer om rettighetene. Elevene skal også lære *for* demokrati og menneskerettigheter. Dette innebærer at elevene får trene og utvikle sin demokratiske kompetanse gjennom for eksempel å argumentere, lytte, sette seg inn i andres perspektiv, vise forståelse og empati samt diskutere. Utvalget mener at økt vekt på rettighetene i barnekonvensjonen vil være et tiltak for et trygt psykososialt skolemiljø og forebygging av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Gjennom arbeidet med menneskerettighetene kan krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering forebygges.

En del av menneskerettighetsopplæringen bør, slik utvalget ser det, også fokusere på hvilke menneskerettigheter barn i Norge har, og hva det faktisk betyr i den enkelte elevs hverdag. Menneskerettigheter er noe som er relevant i hverdagen til norsk barn. Det handler om hvordan vi skal behandle andre mennesker, og om deres menneskeverd og integritet. Det handler også om at elevene skal gis mulighet til å uttale seg og bli hørt i saker i skolen, om at barn ikke skal bli krenket, mobbet, trakassert eller diskriminert, og om at barn har rett til utdanning. Å jobbe med menneskerettighetene og lære elevene hva disse betyr, kan ha innvirkning også for måten elevene behandler hverandre på. Menneskerettighetsopplæring er derfor også et tiltak for et trygt psykososialt skolemiljø. Forståelsen av at alle elever har rett til respekt for sitt menneskeverd og sin integritet, står sentralt når skolen jobber for å skape en god skolekultur uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalget er kjent med at UNICEF i England har erfaring med å arbeide med barnekonvensjonen blant annet for å forebygge mobbing i skolen gjennom prosjektet «Rights Respecting Schools», og at evalueringen av prosjektet viser positive resultater.²⁸

13.2.3 Forebygging av trakassering – normer og fordommer

En sentral del av skolekulturen er normer og verdier. Å arbeide med normene og verdiene er også

viktig for å forebygge krenkelse, mobbing, trakassering og diskriminering. Her vil utvalget se nærmere på hvordan det å jobbe med normer, verdier og holdninger kan ha betydning for å forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering knyttet til de lovfestede diskrimineringsgrunnlagene. I kapittel 7 beskrev vi forekomsten av og årsaker til krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering knyttet til diskrimineringsgrunnlagene. Utvalget mener at forskningen i kapittel 7 viser at det er behov for at staten setter inn særskilte tiltak for å forebygge krenkelser som er knyttet til kjønn, religion, etnisitet, seksuell orientering, kjønnsuttrykk, kjønnsidentitet, nedsatt funksjonsevne og urfolk. Det er, slik utvalget ser det, nødvendig med særskilte tiltak rettet mot dette også på grunn av elevenes rett til ikke-diskriminering i barnekonvensjonen artikkel 2 og diskrimineringslovgivningen. Det betyr at skoleeierne og skolene må ha et særskilt søkelys rettet mot krenkelser av elever som er knyttet til etnisitet, religion, funksjonsnedsettelse, kjønn, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og urfolk.

Utvalget understreker samtidig at normer også vil ha betydning for andre elever. Gjennom normene kan det defineres hvem som er innenfor og utenfor fellesskapet. Utvalget vil her blant annet peke på utfordringer knyttet til barnefattigdom. Gjennom at elevene definerer for eksempel hvilke klesmerker, mobiltelefoner og annet som er statussymboler, kan elever med foreldrene som ikke har råd til å kjøpe slike ting, falle utenfor.²⁹ Skolene må i sitt forebyggende arbeid ta tak i disse utfordringene.

Samfunnets og skolens normer som mulig forklaring

De dominerende normene i samfunnet kan være en bakenforliggende faktor for noen former for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering på skolen. Disse usynlige reglene, som begrenser barn og unges handlingsrom, finnes på ulike nivåer. På en skole eller i en klasse kan for eksempel normen være å kle seg på en bestemt måte eller høre på en bestemt musikk, og dette

²⁸ Sebba og Robinson 2010

²⁹ Gustavsen 2013

kan avvike kraftig fra hva som gjelder på andre skoler.³⁰ På andre skoler kan de usynlige reglene være knyttet til det som anses som «bedre» hudfarge eller forventninger om å tilhøre en viss religion og kultur som anses som mer «normal» enn andre. Elever som avviker fra normer på noen måte, kan være sårbare. Forestillinger om normalitet skaper oppfatninger om det som det ikke er rom for innenfor normalitetens grenser. Det fører til utestengning, der det som er annerledes, defineres bort som noe fremmed og avleggs.³¹

I en mangfoldig skole, slik den norske skolen er, er det nødvendig å forstå trakassering på grunn av blant annet etnisitet, religion, kjønn og seksuell orientering som et sosialt problem i en bredere kontekst.³² Utvalget har merket seg at det er forsket lite på sammenhengen mellom krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering på bakgrunn av kjønn, etnisitet og andre diskrimineringsgrunnlag i skolen. De undersøkelsene som er gjennomgått, tegner likevel et bilde av at elever som tilhører ulike minoritetsgrupper, er mer utsatt for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering enn elever flest. Felles for disse elevene er at de forventes å passe inn i forestillinger om hva som er normalt i den konteksten personen befinner seg i. Ofte er de rådende normene knyttet til forestillinger om hvithet, heteroseksualitet, middelklasse og til å være jente eller gutt på den riktige måten. De som ikke passer inn i disse normene, kan bli møtt med sanksjoner. Krenkelser basert på normer kan også ramme elever som ikke tilhører noen minoritetsgrupper. Eksempelvis kan alle elever utsettes for seksuell trakassering.

Det kan være ulike grunner til at krenkelser knyttet til ett eller flere av diskrimineringsgrunnlagene oppstår. En måte å dele inn krenkende ord og handlinger på kan være at ordene og handlingene brukes for å krenke en bestemt person med ord og uttrykk ved å bruke personens etniske, kjønns-, seksuelle og religiøse identitet som skjellsord (for eksempel «neger», «homo», «hore», «terrorist», «jøde», «fjellfinn»). Osbeck mfl. skiller mellom tre måter normer knyttet til kategorier kan brukes for å krenke. I den første kategorien finnes det en tydelig relasjon mellom den som krenker, og den som blir krenket. Det er en bestemt person som krenkes, men hvordan det gjøres, kan være mindre viktig, og kategori-rela-

terte ord/handlinger kan være én av flere muligheter. Den andre formen er ved å markere at en sosial kategori har lav verdi, gjennom å krenke individer i denne kategorien (for eksempel gjennom å forskjellsbehandle denne personen). Her er den krenkedes kategoritilhørighet avgjørende. Det kan, men behøver ikke, å finnes en personlig relasjon mellom de involverte. Nedverdiggelse av den sosiale kategorien som mindre verdt er hensikten, men det er ikke vesentlig eksakt hvem som utsettes for det. Allmenne forestillinger og fordommer om ulike kategorier kan føre til at personer som tilhører en sosial kategori, føler seg krenket.³³ Den tredje kategorien kan være personlig og upersonlig. Det er her ikke nødvendig at det er en negativ hensikt forbundet med krenkelser, men det gjør ikke krenkelsen mindre negativ.³⁴ For å forstå krenkelser kan det være nyttig å ha kjennskap til denne inndelingen. Det gir også hjelp når det skal avgjøres hvilke tiltak som bør settes inn. Det kan være forskjell på tiltakene når «homo» brukes som et generelt skjellsord i skolegården, og når en elev krenker en annen ved å hetse ham for å være homo fordi han er så «femi».

13.2.3.1 *Arbeid rettet mot krenkelser som har sammenheng med diskrimineringsgrunnlagene*

Utvalget mener at det forebyggende arbeidet må ta sikte på å forhindre at alle disse formene for krenkelser kan skje, gjennom å jobbe *særskilt* med de normene som ligger til grunn for samhandlingen i klassen og skolen, samt å jobbe med skolekulturen og de verdier og holdninger som kommer til uttrykk der. Måten arbeidet gjennomføres på, er viktig. Det er en risiko for at intensjonen om å hjelpe en gruppe kan føre til at gruppen stigmatiseres ytterligere. Derfor bør søkelyset være rettet mot flertallsnormene som skaper og opprettholder ekskludering, ikke nødvendigvis mot den som ekskluderes. Forebygging av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering bør inneholde tiltak for å påvirke holdninger til slik atferd, inkludert holdninger til å hjelpe elever som utsettes for disse handlingene, og innsats for å etablere inkluderende normer.³⁵ Nedenfor peker utvalget på noen utvalgte utfordringer knyttet til diskrimineringsgrunnlagene.

³⁰ Friends 2014

³¹ Martinsson og Reimer 2008

³² Schott 2014

³³ Osbeck mfl. 2003

³⁴ Osbeck mfl. 2003

³⁵ Læringsmiljøsementret 2014

Kjønn og seksuell trakassering

Utvalget viste i avsnitt 7.3.5 til at det er lite forskning om seksuell trakassering i skolen, og at den kunnskapen vi har om dette, hovedsak finnes i kartleggingene til Bendixen og Kennair. Forekomsten av seksualisert trakassering blant elever og ansatte i de videregående skolene i Sør-Trøndelag ble kartlagt av Bendixen og Kennair ved NTNU. Kartleggingen i 2008 konkluderte med at seksuell trakassering var et omfattende problem blant elever i videregående skole i Sør-Trøndelag. Det ble gjennomført en ny undersøkelse i 2013–2014. I sin siste undersøkelse fant Bendixen og Kennair at det samlede nivået av å ha blitt utsatt for seksuell trakassering lå ti pst. under nivået i 2008-rapporten på tilsvarende mål.³⁶ Det var likevel en stor andel elever (63 pst. jenter og 62 pst. gutter) som rapporterte minst én form for seksuell trakassering siste år. De fant også at en lavere andel gutter og jenter rapporterte å ha trakassert andre elever siste år sammenlignet med forrige undersøkelse. Selv om 46 pst. av gutter og 34 pst. av jenter seksuelt trakasserte andre, lå disse tallene rundt 15 pst. lavere enn for tilsvarende handlinger rapportert i studien fra 2008.

Utvalget mener at det er nødvendig med særskilte tiltak for å forebygge seksuell trakassering, og at det er behov for mer kunnskap om temaet. Bendixen og Kennair fant i 2014-kartleggingen at et flertall av de ansatte rapporterer at de sanksjonerer den som krenker, og støtter de som blir krenket. Samtidig var det kun litt under halvparten som besvarte spørsmål omkring inngripen/reaksjon. Det betyr at andelen som reagerer av hele lærergruppen, kan være betydelig lavere. Dersom man ønsker et nulltoleranseperspektiv på seksuell trakassering i skolen, der alle ansatte er tydelige normsendere i slike situasjoner, har skolen ifølge Bendixen og Kennair en stor jobb å gjøre.³⁷ De viser også at tross kartleggingen deres høsten 2007 og de påfølgende rapportene er kunnskapen om seksuell trakassering fortsatt mangelfull, spesielt med tanke på effektive forebyggende tiltak.³⁸

Bendixen og Kennair viste til at det drives mye godt arbeid for å hindre seksuell trakassering i de videregående skolene i Sør-Trøndelag.³⁹ Fylkestinget i Sør-Trøndelag vedtok i desember 2006 at det skulle settes i gang et arbeid mot seksualisert

trakassering i skolen. Målet var å bidra til økt kompetanse og bevissthet om seksuell trakassering i skolen og integrere arbeid mot slik trakassering i skolens helsearbeid. Fylkeskommunen så satsingen mot seksuell trakassering som en del av arbeidet mot mobbing. Sør-Trøndelag fylkeskommune utarbeidet på bakgrunn av funnene i studien til Bendixen og Kennair i 2008 en omfattende handlingsplan mot seksuell trakassering, og temaet seksuell trakassering ble tatt med i flere sammenhenger i undervisningen. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Landsforeningen for lesbiske og homofile (LLH) Trøndelag var eiere av samarbeidsprosjektet, som ble avsluttet i august 2014. Bendixen og Kennair var varsomme med å konkludere med om den positive utviklingen i tallene skyldes innsatsen til Sør-Trøndelag fylkeskommune, men ser ikke bort fra det. De etterlyser flere forskningsbaserte innsatser mot seksuell trakassering i skolen.⁴⁰

Etnisitet og religion

I norsk skole møtes elever med ulike etnisk og religiøs bakgrunn. Det er lite forskning om krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering knyttet til etnisitet og religion i skolen. I kapittel 7 ble det pekt på Seebergs kartlegging fra 2011, der hun mener å finne at etnisk diskriminering innenfor skolen er relativt godt dokumentert.⁴¹ Forskningen viser ikke hvor mange dette gjelder, og om noen grupper er mer utsatt enn andre. Det kan synes som om det er kunnskapshull knyttet til omfanget av krenkelser i skolen på grunn av etnisitet. Her er det også en utfordring at det ikke lenger stilles obligatoriske spørsmål om dette i Elevundersøkelsen, noe som gjør at vi går glipp av kunnskap på nasjonalt nivå om krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering knyttet til etnisitet.

Også når det gjelder krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering knyttet til etnisitet og religion, er normer sentrale. Når vi snakker om å fremme et trygt psykososialt skolemiljø, handler det mye om å jobbe med normer og holdninger som eksisterer på enkelte skoler knyttet til elever som på en eller flere måter «avviker fra «normaliteten». Å synliggjøre egne normer og holdninger overfor minoriteter er en viktig del av arbeidet med å bygge opp en god skolekultur som er preget av likeverd for alle elever. Hauge skiller mel-

³⁶ Bendixen og Kennair 2014

³⁷ Bendixen og Kennair 2009

³⁸ Bendixen og Kennair 2014

³⁹ Bendixen og Kennair 2014

⁴⁰ Bendixen og Kennair 2014

⁴¹ Seeberg 2011

lom den *flerkulturelle skolen* og den *felleskulturelle skolen* som et utgangspunkt for å diskutere underliggende holdninger overfor etniske minoritetselever.⁴² Det flerkulturelle synet innebærer en forståelse av at en skole består av språklig og kulturelt mangfold, og at dette mangfoldet anses mer som et problem enn en ressurs, mens den felleskulturelle forståelsen innebærer en mer handlingsrettet og likeverdsbasert oppfatning. Det siste handler om hvordan man kan skape et samfunn basert på et fellesskap der alle har reelle og like muligheter til å delta og bestemme.⁴³ Videre skiller Hauge mellom to ulike og forenklede forståelsesformer for den flerkulturelle skolen: den beskrivende og problemorienterte på den ene siden og den ressursorienterte og handlingsbaserte på den andre siden. Den første formen går ut på en skole som er basert på en likhetsideologi der elevene, og ikke skolen, er bærere av det flerkulturelle.⁴⁴ I en slik type skole er det elevene som må forsvare retten til annerledeshet. Denne skolen er en skole med minoriteter, og jo flere elever, desto mer flerkultur. Denne forståelsesformen synliggjøres ikke i skolens virksomhet, og det flerkulturelle og flerspråklige synet underkommuniseres i et forsøk på å inkludere elever i den forstand å gjøre dem «lik». En slik skole kommuniserer homogenitet og likhet.⁴⁵ I en *ressursorientert skole*, derimot, er heterogenitet forstått som normaltilstanden og ikke et avvik. Elevens og foreldrenes språklige og kulturelle bakgrunn gis lik verdi og status som det norske, og på denne måten bekreftes identiteten til etniske minoritetselever gjennom en likeverdsbasert skolekultur.⁴⁶ En *felleskulturell skole* er en skole der elever med etnisk majoritetsbakgrunn også får muligheter til å reflektere over ulike verdier og delta i aktiviteter som gir handlingskompetanse til å leve i et flerkulturelt samfunn fordi de deltar i et fellesskap med språklig, kulturell og religiøs variasjon.⁴⁷ Alle lærere må ha kompetanse i å ivareta det flerkulturelle perspektivet i større grad enn tilfellet er i dag.

Et tiltak rettet mot etnisk diskriminering som tilbys av Holocaust-senteret (HL-senteret), er Dembra. Dembra er et kursopplegg for ungdomsskoler til støtte i skolens arbeid med forebygging av antisemittisme, rasisme og udemokratiske

holdninger. Kurset tar utgangspunkt i skolens egne erfaringer, og gir konkrete metodiske verktøy for lærere og skoleledere til bruk i skolens hverdag.⁴⁸

Seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk

Det er flere studier som har sett på trakassering og mobbing knyttet til seksuell orientering. De fleste av disse finner at dette er en sårbar gruppe. «Homo» er blant de vanligste skjellsordene blant ungdom.⁴⁹ Roland og Auestad fant også i en studie at homofile gutter i langt større grad enn andre elever blir mobbet.⁵⁰ I sin kunnskapsoppsummering trakk Kunnskapscenteret for utdanning frem at mange lesbiske, bifile og homofile elever har opplevd krenkelser knyttet til sin seksuelle orientering, og etterlyste særskilte tiltak rettet mot krenkelser, mobbing og trakassering på grunnlag av seksuell orientering.⁵¹ Også andre undersøkelser har pekt på at den høye forekomsten av krenkelser og mobbing blant unge LHB-personer er større enn blant andre grupper.⁵² I denne forbindelse trekkes det frem at forebyggende tiltak er viktige, og at det er behov for å kartlegge forekomster og konsekvenser av plaging av LHB-ungdommer grundigere enn det som er gjort så langt, for å få en mer presis oversikt over omfanget av dette problemet.⁵³ Flere av undersøkelsene vi har, begynner nå å bli gamle.

Krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering knyttet til seksuell orientering blir i stor grad forklart med normer, og særlig heteronormativitet. Alle forventes å være heterofile. LHBT-senteret har pekt på at noe av det som særpreger dette diskrimineringsgrunnlaget, er at den det gjelder, i utgangspunktet er en usynlig minoritet som kan bli en synlig minoritet. I skolen og samfunnet tas det for gitt at man er heterofil. Administreringen av åpenheten kan bidra til minoritetsstress. For mange unge er dette også vanskelig å snakke om fordi temaet er knyttet til deres seksualitet.⁵⁴

Det er få tiltak særskilt rettet mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen knyttet til seksuell orientering, kjønnsidentitet og

⁴² Hauge 2010

⁴³ Hauge 2010

⁴⁴ Hauge 2010

⁴⁵ Hauge 2010

⁴⁶ Hauge 2010

⁴⁷ Hauge 2010

⁴⁸ HL-senteret 2010

⁴⁹ Slåtten mfl. 2008

⁵⁰ Roland og Auestad 2009

⁵¹ Lillejord mfl. 2014

⁵² Anderssen 2013, Roland og Auestad 2009

⁵³ Anderssen 2013

⁵⁴ LHBT-senteret 2014

kjønnsuttrykk. Ett er Rosa kompetanse. Rosa kompetanse er et undervisningstilbud utviklet av LLH, finansiert av henholdsvis Helsedirektoratet, Justisdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Rosa kompetanse som metode ble utviklet i 2006 av LLH – Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner, på bestilling fra Helsedirektoratet. Rosa kompetanse skole ble etablert i 2011. Tiltakets formål er å bidra til en skole der lesbiske, homofile, bifile og transpersoner skal kunne være seg selv og oppleve å bli inkludert og ivaretatt. Rosa kompetanse skole underviser lærere, lærerstudenter og andre skoleansatte. Innholdet i Rosa kompetanse skole søker å gi en kompetanse som gjør det mulig å møte læreplanens krav, bidra til god faglig undervisning om LHBT og normer for seksualitet og kjønn, samt å bidra til forebygging av mobbing og trakassering. Undervisningen søker å møte folk der de er i sin arbeidshverdag, samt å bidra med helt konkrete verktøy som er lett tilgjengelige for den enkelte profesjonsutøver.

Nedsatt funksjonsevne

Når det gjelder krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering knyttet til nedsatt funksjonsevne, er det få studier som gir oss kunnskap om dette. Utvalget viser her til studien av Kermitt mfl. som viser at forekomsten av mobbing er høyere blant elever med nedsatt funksjonsevne enn tallene i Elevundersøkelsen tyder på.⁵⁵ Utvalget er kjent med at Statped har i oppgave å jobbe med FoU, og mener Statped bør ta initiativet til å få frem mer kunnskap om krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering av elever med nedsatt funksjonsevne for å få kunnskap om hvordan disse krenkelsene arter seg, og hvilke tiltak som bør settes inn.

Urfolk – samer

Samiske barn og ungdom har gjennom å være urfolk et særskilt vern. Urfolksbarns rettigheter er regulert i barnekonvensjonen artikkel 30.⁵⁶ Andre relevante artikler er artikkel 29 om formålet med utdanning som peker på respekt for mangfold og at alle barn må utvikle forståelse for urfolk og artikkel 2 om ikke-diskriminering.

Det er lite forskning om forekomsten av krenkelser av samiske barn. Elevundersøkelsen viser

imidlertid at forekomsten av mobbing i Finnmark ligger høyest i landet.⁵⁷ Vi har ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt dette har sammenheng med det samiske. utfordringer knyttet til diskriminering av samiske elever pekes også på i Sametingsmeldingen om opplæring og utdanning.⁵⁸

Flere forskingsprosjekter har påpekt at mange samer oppgir at de blir utsatt for diskriminering⁵⁹, men disse prosjektene har ikke rettet seg særskilt mot situasjonen i skolen. Det vil være av interesse å få gjennomført en undersøkelse av elevenes opplevelse av diskriminering basert på funnene i forskingen når det gjelder dette temaet. Det vil være viktig å få oversikt over dette fordi diskriminering kan ha langvarige konsekvenser for det enkelte menneske, og det vil være avgjørende å få rettet opp eventuell direkte, indirekte, individuell og strukturell diskriminering som barn og unge utsettes for. Barnekonvensjonen og prinsippet om ikke-diskriminering vil være grunnlag for å sikre at sentrale myndigheter iverksetter tiltak for å hindre slik diskriminering. Sametingets overordnede mål for politikkområdet er at Sametinget gjennom effektive tiltak skal hindre diskriminering av samiske elever og sikre at strukturell diskriminering i form av et redusert opplæringstilbud rettes opp. Det er få tiltak rettet mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering av samiske elever, men Sametinget har gjennom sitt arbeid rettet oppmerksomhet mot mobbing, blant annet gjennom å være en av partene i Manifest mot mobbing. Et annet tiltak er ordningen med *de samiske veiviserne*. Dette er et prosjekt der målet er å spre kunnskap om samiske samfunnsforhold. Ordningen ble opprettet i 2004 og finansieres av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og administreres av Samisk høgskole i Kautokeino. Veivisere reiser rundt i Norge og formidler informasjon om samene til jevnaldrende ungdom i videregående skole. Sametinget har i læreplanene for samisk språk i fagets formål fokusert på viktigheten av positive holdninger til samiske språk, og at kulturell kompetanse er kunnskap om og respekt for likheter og ulikheter i samiske samfunn.

De få kartleggingene som finnes, peker på at det er grunn til å sette inn særskilte tiltak for å forebygge trakassering i den samiske skolen gjennom systematisk arbeid. Det er viktig at den samiske kulturen danner grunnlaget i dette arbeidet. Det er nødvendig å gjøre mange ting parallelt,

⁵⁵ Kermitt mfl. 2014

⁵⁶ Urfolksrettigheter er også regulert i ILO-konvensjon nr. 169 og i FNs urfolkserklæring

⁵⁷ Wendelborg 2015

⁵⁸ Sametinget 2011

⁵⁹ Hansen 2012, Nysted in process

blant annet skape et trygt skolemiljø, ha et godt samarbeid med hjemmet og gode verktøy for håndtering av trakassering. I den samiske skolen der de samiske elevene er i majoritet, kan det være utfordrende for elever som ikke har samisk bakgrunn. Det er derfor viktig å være oppmerksom på disse elevene i arbeidet mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Alle elever i den samiske skolen har rett til en trygg skolehverdag uten krenkelser.

I skoler der samiske elever er i en minoritetssituasjon, er det andre utfordringer. For å hindre trakassering av de samiske elevene er det viktig at alle elever ved skolen har kjennskap til den samiske kulturen, som er de samiske elevenes kulturelle bakgrunn. Mangel på kunnskap skaper ofte fordommer. Ved at alle elever får kjennskap til samisk kultur og språk, vil de i større grad akseptere elevene med samisk tilhørighet. Skolene bør derfor ha en inkluderende holdning til samisk kultur og la et samisk innhold bli en naturlig del av kunnskapsbasen for alle elevene.

FNs barnekomité har utarbeidet en generell kommentar til artikkel 30 om urfolksbarn og deres rettigheter etter barnekonvensjonen.⁶⁰ Her understreker komiteen at statene bør sikre at offentlig informasjon og utdanningstiltak blir satt inn for å sette søkelys på diskriminering av urfolksbarn. Artikkel 2 sett i sammenheng med artikkel 17, 29 og 30 krever slik komiteen ser det at staten blant annet utvikler offentlige kampanjer, formidlingsmateriell og ressurser om rettighetene til urfolksbarn og elimineringen av diskriminerende holdninger og praksis, samt at dette innarbeides i læreplaner.⁶¹ Utvalget mener at Sameetinget i samarbeid med Utdanningsdirektoratet bør få i oppdrag å utarbeide læremidler og ressurser på samisk som bidrar til å skape et trygt psykososialt skolemiljø, samt vurdere behovet for andre særskilte tiltak for å bygge opp under dette. Det bør også settes av økonomiske ressurser for tilpassing og oversettelse av et skoleomfattende evidensbasert program til samisk. Dette ledsages av en utprøving og effektevaluering.

13.2.3.2 Behov for en samordnet innsats mot forebygging av trakassering og diskriminering i skolen

Utvalget mener at forskning som det er redegjort for i avsnitt 7.4, og utfordringer som er omtalt over, viser at det er behov for særskilte tiltak for å

forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering som er knyttet til kjønn, religion, innvandrerbakgrunn, seksuell orientering, kjønnsuttrykk, kjønnsidentitet, nedsatt funksjons- evne og urfolk. Dette handler også om oppfyllelse av menneskerettighetene og det særskilte diskrimineringsvernet som er lovfestet for enkelte grupper.

Det at det i mange tilfeller er høyere forekomst av krenkelser og mobbing blant disse elevene, kan tale for at det er behov for å legge til rette for særskilte tiltak for å forebygge krenkelser og mobbing av elever som tilhører grupper som kan være utsatt. Arbeidet rettet mot innholdet i krenkelsene er i dag lite systematisk, og det er behov for en samordning og økt oppmerksomhet på skolens normer og verdier. I forskningen på og evalueringen av tiltak mot mobbing kommer det tydelig frem at det kreves en langsiktig og systematisk innsats, og at hele skolen må involveres i arbeidet om det skal ha noen effekt. Utvalget mener at arbeidet mot trakassering og diskriminering i norsk skole er kampanjepreget og for tilfeldig. Det gjøres mye godt arbeid i skolen mot rasisme, for likestilling og menneskerettigheter, men det trengs mer en systematisk innsats. Utvalget mener det er behov for en målrettet innsats mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen i en ny satsing på *Inkluderende skole*. Dette bør være et område der det settes inn særskilte tiltak. Utvalget viser også til Ontarios strategi *Equity and inclusion*,⁶² som rettet særskilt oppmerksomhet mot inkludering og likeverd, og mener det bør vurderes noe lignende i Norge. Utvalget skisserer her noen innsatspunkter, men etterlyser samtidig at dette perspektivet innarbeides i det øvrige arbeidet for et trygt psykososialt skolemiljø.

Et normkritisk perspektiv i det forebyggende arbeidet

For å forstå årsaken til krenkelsen, enten den er bevisst eller ikke fra den som sa eller gjorde noe, er et normkritisk perspektiv hensiktsmessig.⁶³ Når normene kan være årsaken til krenkelsene, er det viktig å analysere og sette søkelyset på de normene som finnes på ens egen skole, både blant elevene og personalet.⁶⁴ Deretter bør personalet sammen med elevene reflektere kritisk over de normene som finnes. På denne måten kan vi utfor-

⁶⁰ FNs barnekomité 2009a

⁶¹ FNs barnekomité 2009a, Lile 2009

⁶² Ontario. Ministry of Education 2010

⁶³ Friends 2014

⁶⁴ Skolverket 2009a

dre normer som skaper en oss og dem-virkelighetsoppfatning. Dette gir en mulighet til å arbeide for å etablere normer som *fremmer* en inkluderende skole der alle kan være seg selv,⁶⁵ og der avvik fra rådende normer respekteres og ikke bare tolereres.

Slik utvalget ser det er fordelen med en normkritisk metode overførbarheten. Metoden fungerer i de fleste majoritets- og minoritetssituasjoner. Som pedagogisk verktøy er det nyttig at man kan lære elevene en måte å jobbe med forskjellige minoriteter som ikke fokuserer på minoritetens annerledeshet, men på nettopp det som er problemet – hvem som har definisjonsmakten. Utvalget mener det er behov for tiltak som implementerer normkritikk som arbeidsverktøy i skolen. Det burde implementeres i seksualundervisningen, samfunnsfag og i religion, livssyn og etikk (RLE). I tillegg bør det utarbeides ressurser som skolene kan bruke i sitt arbeid.

Utvalget mener at det finnes et stort potensial ved å utvikle et normkritisk perspektiv på skolene. Dette må starte hos lærerne og ledelsen. Skoleledelsen må tydelig ta et ansvar for å utvikle og forankre dette i personalgruppen og i skolekulturen. Generelt savnes det ofte en struktur som gir lærerne støtte i dette, og det er ofte vanskelig å omsette teori i praksis. Et normkritisk perspektiv bør bygges inn i lærerutdanningene, i rektorutdanningen og i etter- og videreutdanningene for å fremme et inkluderende skolemiljø som er uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, hvis vi skal ta tak i de strukturene som kan tyde på at enkelte grupper krenkes, mobbes, trakasseres og diskrimineres mer enn andre.

Utvalget vil samtidig understreke at det er viktig at elevene blir involvert i arbeidet med å analysere og identifisere normene på skolen og i klassen. Derfor må også elevene ha kompetanse i normkritikk som arbeidsverktøy. For å forebygge trakassering er kunnskap viktig, og utvalget foreslår at det lages en nettbasert ressurs til elever og lærere om forebygging av krenkelser der trakassering er en del. Et eksempel kan være en nettressurs om trakassering og utvikling av støttemateriell om et normkritisk arbeid for elever og lærere. Her kan det finnes materiell som kan brukes i undervisningen og i arbeidet for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø.

Kunnskap om trakassering og diskriminering

Utvalget mener at det er behov for økt kunnskap om trakassering knyttet til diskrimineringsgrunnlagene i skolen. Utvalget viser her til Bendixen og Kennair, som i forbindelse med sin studie av seksuell trakassering i 2007 pekte på at en bevisstgjøring omkring et fenomen ofte er første skritt i retning av å skape engasjement for å begynne arbeidet med å utvikle (eller revitalisere) sosiale normer for hva som er akseptabelt å si til hverandre både i og utenfor skolesammenheng og vennekretsen for øvrig.⁶⁶ De viste videre til at skolens ledelse, sammen med lærerne og elevene, bør arbeide systematisk for å redusere aksepten for bruk av nedsettende språk i skolesammenheng. En skolehverdag der verbal trakassering tillates – enten den er av seksuell art eller ikke – vil fort kunne bli en uønsket negativ sosial arena for mange elever.⁶⁷ Bendixen og Kennair pekte i sin undersøkelsen i 2014 på behovet for mer forskning om hva som virker på trakassering i skolen.⁶⁸ Slik utvalget ser det er det store kunnskapshull på dette området og behov for mer forskning. Se kapittel 20.

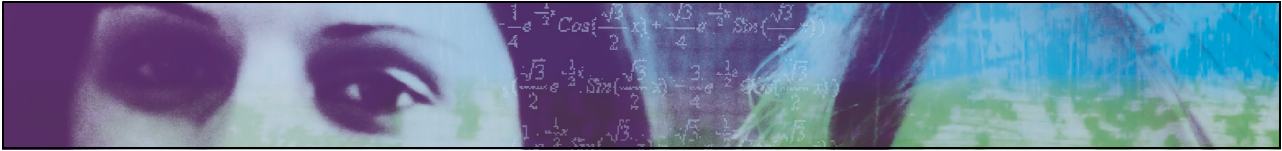
Den norske skolen er mangfoldig, og elevmassen kommer til å fortsette å være mangfoldig i årene som kommer. Dermed krever det et systematisk og kunnskapsbasert arbeid for å legge til rette for at alle elever føler seg inkludert i den norske skolen. Per dags dato finnes det spredte fagmiljøer som jobber med trakassering og diskriminering, og fagmiljøene har lite eller ingen kontakt med fagmiljøene som jobber mot mobbing. Utvalget ønsker at det skal videreutvikles fagmiljøer med kompetanse i hvordan skoler best kan jobbe mot diskriminering og trakassering, og som kan evaluerer og kvalitetssikre den innsatsen som gjøres. Arbeidet som gjøres for et trygt psykososialt skolemiljø, må ses i sammenheng, ikke som enkelt tiltak. Fagmiljøer som utvikler og systematisk evaluere tiltak som settes inn mot trakassering og diskriminering i skolen, vil styrke muligheten for en helhetlig tilnærming. Departementet bør i samarbeid med andre berørte departementer vurdere hvordan fagmiljøer som kan belyse utfordringer knyttet til interseksjonalitet/ flerdimensjonal diskriminering, kan styrkes. Det kan være utfordrende å være en minoritet i minoriteten. Slik utvalget ser det kan dette også vurderes i forbindelse med den nasjonale handlingsplanen

⁶⁵ Friends 2014

⁶⁶ Bendixen og Kennair 2009

⁶⁷ Bendixen og Kennair 2009

⁶⁸ Bendixen og Kennair 2014



Figur 13.3

som er foreslått i kapittel 12. Utvalget er kjent med at regjeringen arbeider med en likestillingsmelding, og mener at det i denne bør vies særskilt oppmerksomhet til tiltak for å øke kunnskapen i skolen om krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering knyttet til diskrimineringsgrunnlagene. Et tiltak her kan være knyttet til samarbeid mellom relevante fagmiljøer på tvers av diskrimineringsgrunnlagene.

Støtte til frivillige organisasjoner

Det er flere frivillige organisasjoner som gjør en god jobb for å forebygge trakassering i skolen. Utvalget er positivt til at frivillige organisasjoner bidrar med kompetanseheving i skolen, dersom skolen ønsker det. Utvalget mener at frivillige organisasjoners innsats bør anerkjennes som viktig. Så lenge den skoleringen som de frivillige organisasjonene tilbyr, settes inn i en større sammenheng av skolen, kan det være et godt supplement i arbeidet med temaer som kan oppleves som krevende, og som skolen ikke har kompetanse i. Utvalget mener at departementet bør se nærmere på en ordning for å gi statsstøtte over flere år til organisasjoner som kan bidra til kompetanseheving om å forebygge trakassering. For at de frivillige organisasjonene skal kunne ha forutsigbarhet og jobbe systematisk mot skolene, må man se på andre modeller for støtte til disse slik at de kan få midler innvilget for flere år. Problemet i dag er at tiltak drevet av frivillige organisasjoner som Uke 6 og Rosa kompetanse ved hver statsbudsjettforhandling står i fare for å miste støtten. Dette hindrer et langsiktig og systematisk arbeid. Utvalget ser med bekymring på at de kompetansemiljøene som bygges opp på dette feltet, står i fare for å oppløses ved hver budsjettforhandling. Midlene til arbeid mot trakassering og diskriminering i skolen burde følges opp med økonomisk støtte til evaluering av effekten, slik at tiltakene kan forbedres.

13.3 Skoleledelse

Skolens ledelse er helt avgjørende for å skape et trygt psykososialt skolemiljø med nulltoleranse for

krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Som vist i utredningens del tre må det jobbes systematisk og helhetlig for å oppnå et varig trygt psykososialt skolemiljø. På den enkelte skole fungerer skoleledelsen som en rollemodell for både lærere og elever. For å kunne være en god rollemodell og leder av skolen er det viktig at skoleledelsen har interesse for og forskningsbasert kunnskap om hva det er som skal til for å fremme et godt psykososialt skolemiljø og forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.⁶⁹ God ledelse er også av avgjørende betydning for å sikre et godt arbeidsmiljø for lærerne, noe som igjen reduserer sjansene for stress og utbrenthet.

13.3.1 Styrking av skoleledelsen

Utvalget mener at skoleledelsen er viktige rollemodeller og en drivkraft for det psykososiale skolemiljøet. Skoleledelsen må ha tydelige forventninger til skolens øvrige personale og elevene. Dette krever interesse fra skoleledelsens side og kunnskaper om psykososialt skolemiljø, krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalget ønsker å styrke skoleledelsens kompetanse om psykososialt skolemiljø og krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalget er opptatt av at skoleledelsen – i tillegg til å få mer teoretisk kunnskap – også skal få praktisk kunnskap og muligheten til å kunne inngå i samarbeid og nettverk med andre skoleledere. For å styrke skoler som har utfordringer med det psykososiale skolemiljøet, ønsker utvalget at det innføres en mentorordning for rektorer. Dette vil være et tilbud til rektorer som blant annet har utfordringer knyttet til høye mobbetall over tid. Skoleeierne må på bakgrunn av skolebasert analyse vurdere hvilke rektorer som skal kobles mot en mentor. Utvalget vil også innføre rektorskolering innenfor psykososialt skolemiljø. Skoleringen vil bli gitt av de fagmiljøene som i dag har ansvaret for rektorskoleringen. Nyansatte rektorer må delta i skoleringen innenfor en to- til treårsperiode. Samtidig bør de rektorene som har deltatt i

⁶⁹ Ertesvåg 2014

rektorskolering, kunne utvide med dette som en ny modul. Dette omtales i kapittel 19. Det vises også til forslag i kapittel 21 om skolebasert kompetanseutvikling, og her vil skoleledelsen være sentral.

13.4 Relasjonsbasert klasseledelse

Som vist i kapittel 10 innebærer god klasseledelse en positiv relasjon mellom lærere og elever, der læreren er en tydelig rollemodell for elevene. Det er læreren som skal bestemme i klasserommet, og lærerens væremåte har mye å si for hvordan elevene opplever seg selv og sitt eget verd i klassen.⁷⁰

13.4.1 Statlige initiativer for styrket klasseledelse

I dag er det igangsatt ulike statlige initiativer for å styrke lærernes klasseledelse. Blant annet er dette et av de prioriterte områdene i satsingen *Bedre læringsmiljø*, og det er utviklet materiell for at lærerne skal bli bedre klasseledere. I Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter* er bedre klasseledelse et gjennomgangstema med vekt på blant annet lærerens evne til å være en god leder av klassen og viktigheten av klasseledelse for å kunne redusere bråk og uro. I meldingen presenteres flere tiltak som er relevante for skolens arbeid med psykososialt skolemiljø. Det skal arbeides målrettet for at veiledning til nyutdannede lærere skal bli et ordinært tilbud i alle kommuner, og det skal innføres et femårig skolebasert program for kompetanseutvikling i klasseledelse på ungdomstrinnet. I *Lærerløftet* fra 2014 settes det flere mål for å styrke læreren som klasseleder.⁷¹ Blant annet skal skoleeieres og skolelederes kompetanse og kapasitet til å kunne gjennomføre nødvendige endringsprosesser og kompetansetiltak styrkes. I strategien er det også et mål at nyansatte, nyutdannede lærere skal få god veiledning på skolen, slik at de trives og får brukt kompetansen sin på en best mulig måte.

Utvalget er positive til de statlige innsatsene som er igangsatt for å styrke klasseledelse, og mener at dette er tiltak som bidrar til å fremme et trygt psykososialt skolemiljø og forebygge ulike former for negativ atferd. Utvalget vil samtidig understreke at for å få gode klasseledere er det nødvendig at temaet klasseledelse også innarbe-

des i etter- eller videreutdanning i andre emner enn klasseledelse. Med det menes at det også i kurs i for eksempel matematikk eller lesing må være oppmerksomhet på klasseledelse. Dette omtales nærmere i kapittel 19.

13.4.2 Kompetanse om krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering

Gode lærere er nødvendig for å skape en god skole. Den enkelte lærers kompetanse og bevissthet om kompleksiteten i krenkelser og mobbing, og forståelsen av sin egen rolle og måten hun/han responderer på elevers atferd på, er avgjørende for hva slags kultur som utvikler seg på skolen.⁷² I tillegg er det avgjørende at læreren har handlingskompetanse. Det vil si at læreren også har praktiske ferdigheter i å bruke den faglige kunnskapen i hverdagen.

I den digitale generasjonskløften mellom elever og lærere kan det være potensielle barrierer i forsøket på å hjelpe elever som blir mobbet digitalt.⁷³ Lærere har også behov for profesjonell trening i å håndtere digital mobbing på en effektiv måte.⁷⁴ I en studie av lærerens oppfatning av digital mobbing viste det seg at majoriteten av de spurte lærerne rapporterte at de generelt sett manglet selvtilliten til å identifisere og håndtere digital mobbing.⁷⁵ Videre vil denne kløften kunne føre til at elevene er av den oppfatning at lærerne ikke kan hjelpe dem hvis de sier ifra om mobbing.⁷⁶ I tillegg til lærerens egen innsats for å redusere digital mobbing er en fortløpende dialog mellom læreren og foreldrene et viktig bidrag til et positivt skolemiljø.⁷⁷

Utvalget mener at lærerutdanningen må legge grunnlaget for den kompetansen som læreren trenger for å være en god klasseleder. Kunnskap om psykososialt skolemiljø og krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering må derfor styrkes i den nye femårige masterutdanningen.

Undersøkelser som vi har presentert i kunnskapsgrunnlaget, viser at lærere sier at de har mindre selvtillit og er usikre på hvordan de skal reagere når det gjelder å håndtere skjult mobbing og digital mobbing. Utvalget mener at lærerens digitale kompetanse er viktig for å håndtere digital mobbing. Lærerens funksjon som god rollemo-

⁷⁰ Drugli 2012

⁷¹ Kunnskapsdepartementet 2014a

⁷² Roland og Galloway 2004

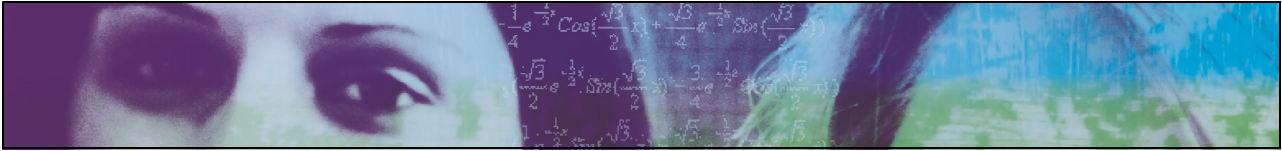
⁷³ Bhat 2008

⁷⁴ COST 2014

⁷⁵ Li 2008

⁷⁶ Agaston 2007

⁷⁷ Lee 2011



Figur 13.4

dell for barn og unge må ikke undervurderes. Læreren skal være med på å bidra til å utvikle barn og unges bevissthet og ferdigheter. For å få til dette må lærerne være bevisste sine holdninger, verdier og etiske standarder.

Utvalget mener kunnskapen om og vektleggingen av digitale ferdigheter og bruk av digitale verktøy ikke har hatt godt nok gjennomslag i utdanningssystemet. Bruk av teknologi øker riktignok i hele samfunnet, men teknologien er ikke integrert godt nok i skolen. En rapport om lærerutdanningene viser at nyutdannede lærere sier at de er positive til bruk av digitale verktøy i undervisningen.⁷⁸ De fleste lærerne ønsker å utvikle og fornye sin digitale kompetanse, ikke bare ut fra personlige behov, men også på grunn av krav fra skoleledelsen, kolleger og elever. I rapporten kommer det imidlertid frem at studentene opplever at lærerutdanningene ikke gir god nok opplæring i digitale verktøy. De mener det er lite samsvar mellom deres egen utdanning og krav som blir stilt til bruk av digitale verktøy i opplæringen i skolen.

Utvalget ser at dagens lærerutdanninger har mangelfull opplæring i hvordan lærerne skal forebygge og håndtere mobbing og digital mobbing i skolen. Utvalget mener at digital kompetanse som eget emne må inn i lærerutdanningene. Det bør også være et tilbud i videre- og etterutdanningen.

Den digitale kompetansen til lærerne krever kontinuerlig oppdatering. Ofte innehas denne kompetansen av noen få personer på skolen. Utvalget oppfordrer skolene til å opparbeide seg ressurspersoner med både teknisk og pedagogisk kompetanse som kan sikre kompetanse- og kapasitetsbygging innad i skolen. Det er stor variasjon i hvor mye ressurser som blir satt av til å utvikle lærernes digitale ferdigheter og kompetanse.⁷⁹ Skolens ledelse må derfor legge til rette for utvikling av alle læreres digitalpedagogiske kompetanse. Utvalget mener at det i fremtiden er nødvendig å etablere møtesteder for kunnskapsdeling. Skoleeiere, skoleledere og lærere bør ha møtearenaer for å diskutere og fremme læring

gjennom bruk av teknologi.⁸⁰ Skoleeiere bør initiere og legge til rette for dette.

13.4.3 Lærere som krenker, mobber, trakasserer og diskriminerer elever

Det finnes lite forskning på omfanget av elever som blir utsatt for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering av lærere, eller hvorfor dette skjer. Krenkende atferd overfor elever strider uten tvil med Utdanningsforbundets yrkesetiske plattform⁸¹, som blant annet forplikter læreren til å jobbe i tråd med menneskerettighetene og barnekonvensjonen. Utvalget understreker at skoleledelsen har et ansvar for å ta tak i lærere som har et elevsyn som ikke er i samsvar med skolens verdigrunnlag, eller som krenker elever.

Som vist i kapittel 12 mener utvalget at staten må ha et mål om nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Nærmere omtale av problemet med ansatte som krenker elever, finnes i kapittel 14. Dette er også et tema som utvalget mener det er forsket for lite på, og det fremmes som et prioritert forskningsområde i kapittel 20.

13.5 Elevens kompetanse og elev-elev-relasjoner

I kapittel 10 kom det frem at elevene er en viktig aktør i skolens arbeid med å fremme et trygt psykososialt skolemiljø og i arbeidet mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Elevene trenger å få utviklet sin kompetanse på ulike områder, og de trenger muligheten til å medvirke i skolens hverdag.

13.5.1 De jevnaldrendes betydning for mobbing, krenkelser, trakassering og diskriminering

I kapittel 4 ble det vist at jevnaldrende som er tilskuere til krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, har betydning for hvordan situa-

⁷⁸ Senter for IKT i utdanningen 2014

⁷⁹ Hatlevik mfl. 2014

⁸⁰ Hatlevik mfl. 2014

⁸¹ Utdanningsforbundet 2012

sjonen utvikler seg. Utvalget mener at det er viktig å se nærmere på elevens forståelse av og kompetanse i hvordan de kan forebygge og håndtere mobbing i situasjoner der de er tilskuere.⁸²

13.5.2 Elevens digitale kompetanse

Som vist i kapittel 6 har dagens barn og unge sine relasjoner ikke bare «i virkeligheten». For dem er relasjoner og sosial aktivitet på sosiale medier like viktig, og ofte flyter den «virtuelle» og den «virkelige» verden sammen.⁸³ Sammenlignet med for noen tiår siden stilles det blant annet av den grunn større krav til digital kompetanse og digital dømmekraft i dag.

I Læreplanverket for Kunnskapsløftet er digitale ferdigheter en av de fem grunnleggende ferdighetene. De grunnleggende ferdighetene utgjør grunnleggende forutsetninger for læring og utvikling i skole, arbeid og samfunnsliv og skal gjennom syre opplæringen i alle fag.⁸⁴ Med digitale ferdigheter menes følgende:

«å kunne bruke digitale verktøy, medier og ressurser hensiktsmessig og forsvarlig for å løse praktiske oppgaver, innhente og behandle informasjon, skape digitale produkter og kommunisere. Digitale ferdigheter innebærer også å utvikle digital dømmekraft gjennom å tilegne seg kunnskap og gode strategier for nettbruk.»⁸⁵

Skolen har lokal frihet til å utforme opplæringen i digitale ferdigheter selv, men den skal bakes inn i opplæringen i andre fag. I noen tilfeller finnes det kompetansemål i læreplanene for fag hvor det er tydelig på hvilke klassetrinn elevene skal oppnå en gitt kompetanse. Utvalget ser at gjeldende praksis kan skape store lokale forskjeller når det gjelder hvordan skolene legger til rette denne opplæringen. Senter for IKT i utdanningen har utarbeidet nasjonale veiledninger om hvordan digitale ferdigheter kan arbeides med i alle fag. Utvalget mener at skolene i større grad må ta i bruk disse rådene i skolens arbeid med digitale ferdigheter. Videre mener utvalget at Utdanningsdirektoratet bør gis i oppdrag å tydeliggjøre kravene i læreplanverket for å styrke elevenes digitale kompetanse, herunder digital dømmekraft.

Opplæring i digital dømmekraft som et forebyggende tiltak

Utvalget mener det er viktig at elevene får kunnskap om digital dømmekraft, også kalt «nettvett». Elevene må ha kjennskap til hvordan de skal bruke digitale verktøy på en forsvarlig måte, og ha et bevisst forhold til personvern og etisk bruk av Internett. Det kan være en utfordring at elevene ofte begynner å bruke nettet uten å ha kjennskap til det komplekse settet med rettsregler som må følges ved inntreden i den digitale verden.

Elevens rett til personvern er en menneskerettighet som er godt forankret i norsk rett gjennom bestemmelser i Grunnloven, menneskerettighetskonvensjoner og barnekonvensjonen. Elevene må ha kunnskap om at personvernet handler om retten til et privatliv, og at det finnes regler for hvordan vi kan bruke opplysninger og bilder av andre. Elevene må for eksempel ha kjennskap til at personopplysningsloven krever at det må foreligge et samtykke før bilder av venner og medelever blir lagt ut på Internett. Den som blir tatt bilde av, har også krav på å få slettet bildet når som helst.

Et bevisst forhold til grensen for eller en manglende kontroll ved delingen av personlig og intim informasjon er en kompetanse barn og unge sliter med. Uvettig deling av uheldig informasjon kan få alvorlige konsekvenser.⁸⁶ En annen utfordring er at digitale medier i noen tilfeller har muligheter for anonymitet og falsk identitet. Dette medfører nye utfordringer i vår interaksjon med hverandre. Det er også et problem at barn og unge (og voksne) har en annen terskel for hvor grensen går for hva som kan sies til andre mennesker, når de er på Internett. Krenkende ord som de fleste av oss aldri ville sagt til noen ansikt til ansikt, uttrykkes ofte digitalt, der mottakerens reaksjon er mindre synlig. Utvalget mener at det er behov for en bevisstgjøring om hva det er uakseptabelt å si til andre mennesker, i og utenfor digitale medier. Her har skolen et ansvar for at elever blir bevisste på hvor grensen går. Elevene må også ha kjennskap til at Internett ikke er en rettslig frisone der samfunnets lover og regler ikke gjelder. Straffeloven gjelder også for handlinger og ytringer på Internett. Det er ingen forskjell på om handlingen er fremsatt fysisk eller digitalt. Spørsmålet er om handlingen omfattes av gjerningsbeskrivelsen i straffebudet. Selv om handlingen ikke kvalifiserer som mobbing, kan den være straffbar. Det innebærer at også enkeltkrenkelser, uaktsomme over-

⁸² COST 2014

⁸³ Kofoed 2009

⁸⁴ Utdanningsdirektoratet 2012b

⁸⁵ Utdanningsdirektoratet 2012b

⁸⁶ Casas mfl. 2013

Boks 13.4 Forebygging av digital mobbing – et eksempel fra Australia

Per dags dato finnes det lite forskning som sier noe om hvilke innsatser som virker for å forebygge digital mobbing. Derfor vet vi lite evidensbasert om hva som virker mot digital mobbing. Sammenhengen mellom tradisjonell og digital mobbing tilsier at det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i de samme strategiene som forebygger tradisjonell mobbing og krenkelser.¹ Samtidig peker forskningen på særskilte kjennetegn ved digital mobbing som gir økt kunnskap om atferdsmessige og miljømessige faktorer som kan bidra til å redusere digital mobbing og dens skadevirkninger.² Et av de stedene i verden hvor strategier for å forebygge digital mobbing er studert er hos Donna Cross i Australia, som har vært med på å utvikle «The Cyber Friendly School Project», (CFSP). Basert på hennes forskning mener utvalget at det kan trekkes frem fem forhold som skolene kan ta fatt i for å forebygge digital mobbing og krenkelser:

1. *Å engasjere elevene som katalysator for endring på skole- og elevnivå.*³ Innsats for å forebygge digital mobbing må involvere elevene. I prosjektet CFSP ble det utpekt elever som kunne være digitale ledere (cyber leaders) i digital sikkerhet. På denne måten kunne elever med kunnskap om temaet bidra med å lære opp jevnaldrende. Prosjektet hadde en dobbel effekt. For det første bidro det til at de digitale lederne fikk en opplevelse av mestring, støtte fra de ansatte på skolen og økt kompetanse om temaet. For det andre bidro prosjektet til samarbeid mellom de digitale lederne og de ansatte på skolen.
2. *Skolene må sørge for at arbeidet for å forebygge digital mobbing inngår i en skoleomfattende innsats som fremmer et trygt psykososialt skolemiljø som inkluderer strategier for å forebygge og håndtere mobbing og krenkelser.*⁴ Innsatser som utelukkende er rettet mot enkelt fakto-

rer, som opplæring av elevene, er ikke tilstrekkelig for å forebygge digital mobbing. Disse vil heller ikke være bærekraftige. Arbeidet må være en del av skolens samlede arbeid for å fremme helse og trivsel.

3. *Sørge for at lærere, andre på skolen og foreldrene har kompetanse om digital mobbing.*⁵ Dette innebærer at de ansatte på skolen og foreldre bør ha teknisk kunnskap for å forstå den dynamiske bruken av teknologi. De må videre ha kunnskap om effektive måter å håndtere digital mobbing på for å øke sannsynligheten for at elevene vil søke hjelp. Videre er det viktig at de voksne har kunnskap og forståelse om hvordan en kan ha en positiv interaksjon med andre ved bruk av digitale verktøy, og at de er i stand til å gi emosjonell støtte og teknisk hjelp.
4. *De ansatte må konsentrere læringsaktivitetene omkring de såkalte fem C'ene på et nivå som er utviklingsmessig tilpasset elevene.*⁶ The online context (hvilke sider på nettet elevene bruker f.eks Facebook, chatterom etc), *content* (hvilket innhold disse sidene har), *contacts* (hvilke kontakter elevene etablerer), *confidentiality* (hvordan elevene ivaretar sitt privatliv) og *conduct* (hvordan elevene oppfører seg på nettet). Formålet med tiltakene er å forbedre elevenes sosiale og emosjonelle kompetanse.
5. *Elevene bør læres opp i å være proaktive* slik at de kan reagere effektivt i de tilfeller de selv blir utsatt for digital mobbing eller hvor de er tilskuere til at noen blir dårlig behandlet på nettet. Elevene må gjøres i stand til selv å gi mental førstehjelp for å ta vare på seg selv eller andre som har blitt utsatt for digital mobbing til de kan kontakte en voksen de stoler på.⁷

¹ Cross mfl. in submission a, Cross mfl. in submission b, Cross mfl. 2013

² Cross mfl. 2012

³ Cross mfl. 2013

⁴ Cross mfl. in submission a, Cross mfl. in press a

⁵ Cross mfl. in press b

⁶ Cross mfl. in submission b, Cross og Walker 2012

⁷ Cross mfl. in submission a og Cross in submission mfl. b

tredelser og straffbar atferd mellom jevnbyrdige parter rammes. Straffebudene det er aktuelt å anvende mot digital mobbing/krenkelse, er forbudene mot krenkende ytringer (straffeloven

§ 135a), datainnbrudd (straffeloven § 145), spredning av porno (straffeloven § 204), spredning av barneporno (straffeloven § 204a), trusler (straffeloven § 227), ærekrenkelse (straffeloven § 246),

identitetstyveri (straffeloven § 372), krenkelse av privatlivets fred (straffeloven § 390), trakassering (straffeloven § 390a) og misbruk av bilde (åndsverkloven § 45c).⁸⁷ Utvalget ser at elever som mobber eller krenker hverandre, ofte har en relasjon til hverandre. Kommunikasjonen via digitale medier er i høy grad tekstbasert, noe som gjør at misforståelser ofte blir et problem. For voksne blir det gjerne vanskelig å rydde opp i disse tekstbaserte meldingene. Barn og unge forklarer ofte krenkelsene slik: «Jeg mente det ikke sånn», eller: «Jeg bare tulla».⁸⁸ Elevene trenger trygge voksne som viser forståelse og kan hjelpe og rettlede dem ut av de vanskelige situasjonene.

Utvalget mener at det bør ses nærmere på hvordan elevens dømmekraft kan styrkes, og på hvilken måte dette bør gjøres i skolens læreplanverk. Utvalget foreslår at Senter for IKT i utdanningen gis i oppdrag å videreutvikle et program for digital dømmekraft med virkning fra 2016–2018. Programmet skal etablere og koordinere arbeidet med digital dømmekraft, i samarbeid med nasjonale offentlige myndigheter og fagmiljøer. Programmet skal styrke kompetansen hos lærerutdannere, studenter, skoleeiere, skoleledere, lærere, barn og elever på området. Hovedfokus i programmet skal være å holde tematikken høyt på den offentlige dagsordenen og bidra til å etablere gode verktøy for målgruppene med utgangspunkt i tjenestene dubestemmer.no og IKTplan.no. Målet for programmet er at alle norske skole- og barnehageeiere samt lærerutdanningene har tilgang og kompetanse til å ta i bruk disse faglige ressursene. Programmet skal også etablere e-læringsystemer for kompetanseutvikling rettet mot målgruppene.

13.5.3 Elevenes sosiale og emosjonelle kompetanse

Det at det store flertallet av elevene trives godt på skolen, har venner der og ikke er involvert i krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, er et tegn på at mange elever har god sosial kompetanse. Det som imidlertid er en utfordring er at noen elever ikke trives, opplever å være involvert i mobbing og krenkelser og i verste fall velger å slutte på skolen. Ettersom denne formen for kompetanse er et viktig grunnlag både for å fremme et godt psykososialt miljø og for å forebygge krenkelser, bør det vurderes hvordan skolene kan

styrke elevenes sosiale og emosjonelle kompetanse.

I dag ligger det i skolens mandat at de har et ansvar for å utvikle elevenes sosiale kompetanse. I generell del i Læreplanverket for Kunnskapsløftet heter det at opplæringen skal gi elevene «kyndighet og modenhet til å møte livet sosialt, praktisk og personlig». Dette innebærer at skolen skal arbeide med å utvikle elevenes sosiale ferdigheter. Skolen skal ikke bare se til at elevene får skolefaglige kunnskaper, men også bidra til at elevene utvikler seg sosialt og personlig. Elevene skal utvikle sosiale ferdigheter som samarbeid, selvkontroll, ansvar og empati med andre. Høy grad av sosial kompetanse har vist å virke forebyggende mot å involveres i mobbing.⁸⁹

Utvalget legger til grunn at *sosial og emosjonell kompetanse* både handler om hvilke sosiale ferdigheter en person har i samspill med andre, og om hvilke emosjonelle ferdigheter personen har for å håndtere sine egne følelser. Utvalget vil derfor anbefale at begrepet *sosial og emosjonell kompetanse* brukes i skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet. Mer spesifikt mener utvalget at dette handler om utholdenhet, selvkontroll, selvregulering, selvtillit, nysgjerrighet, kreativitet, evne til å stole på omverdenen og til å bidra i samfunnet, evne til å takle motgang, evne til å håndtere følelser, empati og samarbeidsevner.

Økt vekt på sosial og emosjonell kompetanse på lengre sikt kan føre til et bedre psykososialt skolemiljø og forebygging av krenkelse, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalget mener at måten sosial kompetanse er beskrevet på i dagens læreplanverk, er overordnet og lite konkret. Skolens arbeid med sosial og emosjonell kompetanse bør få en tydeligere forankring i læreplanverket enn det har i dag. Dette vil gi skolene bedre muligheter til å jobbe helhetlig og målrettet med denne kompetansen, noe som igjen vil kunne bedre det psykososiale skolemiljøet. Utvalget mener at den beste måten å styrke sosial og emosjonell kompetanse på i læreplanverket, er å tydeliggjøre sosial og emosjonell kompetanse som en fagovergripende kompetanse som også innarbeides i kompetansemål i læreplanene for relevante fag.

En *fagovergripende kompetanse* i læreplanverket er ikke knyttet direkte til et fag, men det stilles likevel krav til hvilken kompetanse eleven på lengre sikt skal utvikle (for et eksempel på dette, se boks 13.5). Fagovergripende kompetanser er delvis uavhengige av fagene, men samtidig utvikles de gjennom arbeid som er knyttet direkte til noen

⁸⁷ Nordrum 2012

⁸⁸ Nærbøe 2011

⁸⁹ Smith 2011

fag- eller kunnskapsområder. En fagovergripende kompetanse krever helhetlig arbeid fra skolens side, og det kreves at den aktuelle kompetansen innarbeides i alle fag. Utvalget ser at en utfordring med fagovergripende kompetanser uten konkrete mål kan være at det ikke settes av nok tid, eller at arbeidet ikke blir målrettet nok.

Utvalget ønsker at det skal komme tydelig frem i læreplanverket hva som er formålet med arbeidet, og hvilken kompetanse/hvilke mål som skal nås. Utvalget mener at Utdanningsdirektoratet må få i oppgave å utarbeide en mer detaljert beskrivelse av sosial og emosjonell kompetanse. Utvalget ønsker å komme med noen føringer. De ferdighetene som er beskrevet i Utdanningsdirektoratets veiledning til skolene fra 2005, bør danne utgangspunkt for elevenes kompetanse og mål for sosial og emosjonell kompetanse. Utvalget vil understreke at dette er kompetanse som elevene også må lære å bruke på digitale arenaer.

Utvalget er også opptatt av at elevens helse skal ivaretas innenfor dette kompetanseområdet. Helsefremmende skoler har stor betydning for barn og unges psykiske helse⁹⁰, og i Meld. St. 34 (2012–2013) *Folkehelsemeldingen. God helse – felles ansvar* er et av hovedmålene at befolkningen skal oppleve flere leveår med god helse og trivsel og redusere sosiale helseforskjeller. Skolen nevnes særskilt som en viktig arena for helsefrem-

⁹⁰ Major 2011

mende arbeid og skolen skal bidra til læring og til god fysisk og psykisk helse. Skolenes arbeid med å utvikle læringsmiljøet, bekjempe mobbing og fremme vennskap og gode relasjoner er viktig. Utvalget støtter at vennskap er viktig for skolens miljø. Vennskap er en faktor som har sammenheng med elevens trivsel og mobbing, og utvalget ønsker at å utvikle vennskap også tas med som en ferdighet elevene skal utvikle. I beskrivelsen av denne ferdigheten må det inngå at eleven skal utvikle evnen til å etablere og opprettholde vennskap med andre, og til å føle sosial tilhørighet til medelever.

Utvalget mener at relasjonene mellom elevene er et viktig mål på hvordan elevene trives i skolen, noe som igjen avhenger av det psykososiale skolemiljøet. Sosial og emosjonell kompetanse er en forutsetning for at elevene skal kunne utvikle gode relasjoner til hverandre.

13.5.4 Elevenes psykiske helse

I kapittel 3 kom det frem at mange av dagens barn og unge sliter med psykiske vansker og lidelser. Omtrent fem til sju pst. har diagnostiserbare psykiske lidelser, og 15–20 pst. rapporterer om psykiske vansker eller plager som i større eller mindre grad hemmer livsutfoldelsen og trivselen. De vanligste psykiske plagene er atferdsproblemer og angst/depresjon. Skolen har et ansvar for å se elever som ikke har det bra, og å hjelpe dem til å

Boks 13.5 Eksempel fra Skottland: Well-being i læreplanverket

I Skottland er well-being langt på vei forankret som fagovergripende mål i læreplanverket deres – *Curriculum for Excellence*. «Mental, emotional, social and physical wellbeing» er definert som et område for «*across learning experiences and outcomes*». Det vil si at well-being er et tema som det skal jobbes med på tvers av fagene. I tillegg er det fastsatt kriterier for hvordan skolen skal arbeide med well-being, og hva eleven skal oppnå. I læreplanen beskrives dette området på følgende måte:

«Social, emotional and behavioural skills are key skills for learning, life and work. Readiness to learn, and ongoing positive relationships and behaviour depend upon social and emotional wellbeing. Health and wellbeing across learning is responsibility for all. Children and young people should feel happy,

safe, respected and included in the learning environment and all staff should be proactive in promoting positive behaviour in the classroom, playground, and wider learning community.»

I læreplanen gis det konkrete beskrivelser av hvilken forståelse elevene skal utvikle:

- «I understand that my feelings and reactions can change depending upon what is happening within and around me. This helps me to understand my own behaviour and the way others behave.»
- «I know that friendship, caring, sharing, fairness, equality and love are important in building positive relationships. As I develop and value relationships, I care and show respect for myself and others.»

få den hjelpen de trenger. Noen ganger vil dette kunne skje på skolen og andre ganger med hjelp fra andre tjenester. Dette forutsetter imidlertid at skolens personale har kompetanse i å avdekke så vel elever som sliter med psykiske plager, som elever som lever under risiko, for eksempel fordi foreldre har psykiske lidelser eller rusproblemer. Barn med ADHD/hyperaktivitet har langt større sjanse for å bli oppdaget og få hjelp av spesialisthelsetjenesten enn barn med emosjonelle lidelser.⁹¹ I tillegg må skolen jobbe for å skape et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer god psykisk helse hos alle elever, også de med psykiske plager eller de som lever i risikofylte omsorgssituasjoner. For elever som sliter med psykiske vansker, eller som er sårbare av andre grunner, kan en god relasjon til lærere og medelever spille en avgjørende beskyttende rolle.

Utvalget vil også peke på at temaet *psykisk helse* har for liten plass i lærerutdanningene. Det er nødvendig at lærere har overordnet kunnskap om kjennetegn ved psykiske lidelser, hvordan de kommer til uttrykk, hvordan de kan forebygges, og hvordan man kan veilede og henvise elever til rett hjelpeinstans når det er behov for det. Det er også viktig at lærere har kunnskap om mildere psykiske vansker og hva som fremmer god psykisk helse og forebygger plager hos alle elever. Det er viktig at lærerne får god kjennskap til og innsikt i eksternt støtteapparat, både i kommunehelsetjenesten og i spesialisthelsetjenesten, som kan hjelpe barn og unge som har store og sammensatte vansker. Utvalget anbefaler at temaet psykisk helse blir innarbeidet som et emne med læringsutbyttebeskrivelser i alle lærerutdanningene. I tillegg er det viktig at det finnes tilgjengelige kunnskapsbaserte tiltak både på kommunalt nivå og i spesialisthelsetjenesten, slik at barn og unge med psykiske plager og mer alvorlige lidelser kan få hjelp. Dette omtales nærmere i kapittel 18.

Utvalget er opptatt av at det i dag ikke er kapasitet til at alle barn med psykiske vansker kan få behandling i barne- og ungdomspsykiatrien og spesialisthelsetjenesten. Barn og unge med mildere plager må derfor gis et tilbud kommunalt og på skolen, eventuelt med veiledning fra andre tjenester. Noen barn og unge, for eksempel de som er engstelige og redde, vil kunne ha nytte av et gruppebasert tiltak som for eksempel Mestrende barn. Tilbudet gis på skolen, men kun til barn som har symptomer på angst eller depresjon. Skolen må være tilrettelagt for alle barn – også de

med ulike helseplager (både psykiske og fysiske). Utvalget anbefaler at det finnes tilgjengelige kunnskapsbaserte tiltak (behandling og forebygging) både på kommunalt nivå og i spesialisthelsetjenesten, og at det etableres et godt samarbeid mellom tjenestene som leverer disse, og skolen. Dette behandles nærmere i kapittel 18.

13.5.5 Elevenes mulighet til å delta i demokratiske prosesser på skolen

Det er lettere å få slutt på mobbing og krenkelser dersom elevene inkluderes i arbeidet.⁹² Det er derfor helt avgjørende at skolen tar seg tid til å lytte til barna og involverer dem. Skolen bør ha et godt rammeverk for involvering av råd og utvalg. Barns rett til medvirkning følger av barnekonvensjonen artikkel 12. Her går det frem at barn skal høres, og at hans eller hennes mening skal tillegges vekt. Det at eleven skal gis mulighet til medvirkning og har medansvar, er også fastsatt i opplæringsloven § 1-1. Elevenes medvirkning er også utdypet i Læreplanverket for Kunnskapsløftet i prinsipper for opplæring.

For at elevene skal kunne medvirke på en god måte er det, som vist i kapittel 10, en styrke at de har forståelse av demokratiske prosesser. Utvikling av elevens kompetanse på dette området er også skolens ansvar, se for eksempel læreplanen i samfunnsfag. Dessuten er det i prinsipper for opplæringen understreket at skolen skal forberede elevene på å delta i demokratiske beslutningsprosesser og stimulere til samfunnsengasjement. Elevene skal få erfaring med deltakelse og medvirkning i demokratiske prosesser både i det daglige arbeidet og ved deltakelse i representative organer. Slike prosesser handler ikke om at flertallet bestemmer, eller at hver elev skal bestemme over seg selv. De handler om at elevene skal oppleve følelsesmessig tilknytning til andre, og om å samarbeide og dele, og om å oppleve at det er lov å gjøre feil og å skifte mening. I en demokratisk prosess blir eleven møtt med respekt for sine uttrykk og ytringer.⁹³ Skolens forpliktelse til å gi opplæring i menneskerettigheter følger av barnekonvensjonen og læreplanverket. Norge er pålagt å gi elevene opplæring i deres grunnleggende rettigheter etter barnekonvensjonen, deriblant retten til å bli hørt, respekt for deres menneskeverd og deltakelse i samfunnet.

Utvalget mener at barnekonvensjonen er helt tydelig på at elever har rett til å si sin mening og å

⁹¹ Heiervang mfl. 2007

⁹² Pipping og Arrhenius 2013

⁹³ Bae 2009

bli hørt i saker som angår dem i skolen, og gjennom dette må de få innflytelse på skolens organisering. Utvalget mener at elevens rett til å bli hørt er en grunnleggende menneskerettighet, og at det er nødvendig med økt oppmerksomhet på dette. Utvalget ser elevers muligheter for å medvirke som en del av skolekulturen. Det handler om i hvilken grad elevene gis rom til å komme med sine meninger, og om de ansatte på skolen er lydhøre for elevens synspunkt. Men det handler også om de verdiene som skolen bygger på, blant annet om det er en kultur for å vise respekt for andres meninger, om lærerne ser elevene som verdige deltakere i beslutningsprosesser, og hvordan uenigheter håndteres. Utvalget er opptatt av at skolen må være inkluderende og ha en skoleomfattende tilnærming til arbeidet med det psykososiale miljøet, der hele skolen involveres. Dette forutsetter at elevene får medvirke i skolens virksomhet. Utvalget mener at medvirkning i skolen handler om elevers og elevgruppers rett til å bli sett, hørt og respektert i saker som angår dem. Elevenes medvirkning omfatter retten til medbestemmelse i saker der elevenes synspunkter skal bli hørt og vektlagt. Det handler ikke om at elevene skal bestemme på egen hånd, men det handler om at elevene skal bli informert, involvert og hørt i saker som er viktige for dem. For å få dette til i skolen mener utvalget at det er avgjørende at elevene får informasjon om hvilke rettigheter de har, og hvordan de kan gå frem for å få innflytelse. Utvalget mener at det er lærerens ansvar å gi elevene denne informasjonen, og at dette er informasjon som bør gis i starten av hvert skoleår, slik at elevene vet hvordan de skal gå frem for å påvirke gjennom hele skoleåret.

Utvalget mener at opplæringen i menneskerettigheter og demokrati må styrkes i norsk skole. Dette vil være et nødvendig tiltak også for å redusere krenkelser og mobbing i norsk skole. Tiltaket er utdypet i avsnitt 13.2.2 om skolekultur fordi det også er et viktig tiltak for å fremme en skolekultur der elevene blir hørt. Elevene er viktige for at skolen blir formet av de verdiene og normene som følger av for eksempel barnekonvensjonen.

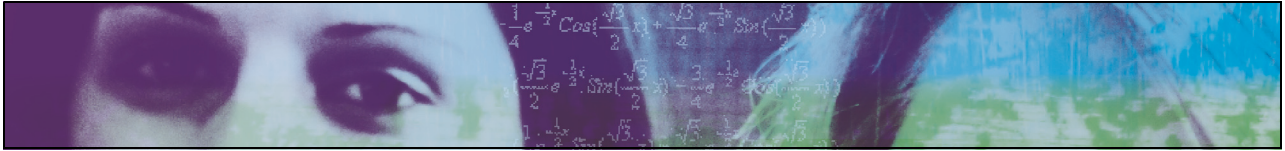
13.6 Foreldresamarbeid

I kapittel 10 er godt samarbeid med foreldrene en av faktorene som ble trukket frem som en sentral faktor for å utvikle et trygt psykososialt skolemiljø. Et godt foreldresamarbeid er viktig både for å fremme et trygt skolemiljø og for å forebygge krenkelser og mobbing.

Utvalget vil understreke at foreldrene må ses som en viktig ressurs. Foreldrene må gjøres bevisst på hvor viktige de er, og trygge på at de de har å bidra med, er viktig. Likeledes må foreldrene være klar over hvilke plikter de har overfor skolen. Det er foranket i dagens regelverk at skolen har ansvaret for å etablere et samarbeid med hjemmet. Utvalget mener likevel at dette gjøres i varierende grad ved de ulike skolene. Utvalget er særlig opptatt av at det skal avholdes individuelle foreldresamtaler der elevens faglige og sosiale utvikling er et tema, sammen med hva henholdsvis skole og hjem kan gjøre for å hjelpe eleven, jf. forskrift til opplæringsloven §§ 20-3 og 20-4. Utvalget mener at det skal inngå i de lokale planene til skolene at foreldresamtaler skal gjennomføres og at skoleledelsen tar et hovedansvar for å følge opp at disse samtalen faktisk gjennomføres.

Utvalget mener at skolen i foreldremøter og foreldresamtaler bør understreke viktigheten av foreldresamarbeidet, og oppfordre foreldrene til å engasjere seg i barnas skole. Utvalget er også opptatt av at foreldrene må bli hørt når de legger frem sine synspunkter overfor skolen, enten det gjelder skolen som organisasjon eller enkeltsaker. Skolen må følge opp de innspillene foreldrene har, og inkludere foreldrene i problemløsningen. For at foreldre i større grad enn i dag skal kunne si sin mening om skolen, ønsker utvalget å oppfordre skoleeierne og skolene til å gjennomføre Foreldreundersøkelsen, som i dag skjer frivillig én gang per skoleår. Foreldre kan da anonymt gi sin vurdering av skolens virke.

Utvalget ser at foreldresamarbeidet er avgjørende for både å forebygge og håndtere digitale krenkelser. I kapittel 6 fremheves det at et kjennetegn ved digital mobbing er kravet om alltid å være tilgjengelig, og at det ikke finnes gjemmesteder. Digital mobbing skjer ofte utenfor skolen eller utenom skoletiden. Utvalget legger til grunn at det er foreldrene som i utgangspunktet har ansvaret for barna sine på fritiden. Videre foreslår utvalget i avsnitt 15.13 at det presiseres i opplæringsloven at skolen skal ha et ansvar for å gripe inn overfor krenkelser som skjer på fritiden, og som har sammenheng med skolens virksomhet. Utvalget mener at dersom en elev sender en truende SMS til en klassekamerat om kvelden om hva som skal skje på skolen dagen etter, har skolen et ansvar for å gripe inn. Utvalget mener at selv om skolen har en aktivitetsplikt i disse tilfellene, er det foreldrene som har hovedansvaret for hvordan barna deres oppfører seg mot andre. Utvalget mener at foreldrene gjennom foreldreansvaret har en plikt til å «logge seg på» og holde



Figur 13.5

seg oppdatert om hva barna gjør og hva de utsettes for gjennom digitale medier. Foreldrene må ha digital kompetanse og involvere seg i barnas nettbruk. Elever som mobber andre via Internett eller mobiltelefon, har ofte foreldre som er mindre involvert i deres bruk av for eksempel datamaskinen og Internett.⁹⁴ Utvalget mener derfor at det er behov for å oppmuntre foreldre til å engasjere seg og kommunisere med barna sine om mobbing, spesielt digital mobbing. Skolen bør sørge for at det blir arrangert møter om hva digital mobbing er, og bør informere om hvordan skolen håndterer mistanker om og kjennskap til digital mobbing. Videre mener utvalget at foreldrene også selv må sørge for å øke sin kunnskap om hvordan man kan bruke nettet på en trygg måte, og hvordan de selv kan være rollemodeller som demonstrerer passende og positiv atferd på nettet. Utvalget vil understreke at det finnes flere nettsteder med informasjon om hva foreldre kan gjøre for å forebygge at deres barn tar del i digital mobbing, for eksempel barnevakten.no og dubestemmer.no.

13.6.1 Samiske skoler

Utvalget har blitt gjort kjent med at foreldresamarbeid kan være særlig utfordrende i den samiske skolen. Utvalget er kjent med at samiske foreldre i selv, kan ha negative erfaringer fra sin skoletid. Mye er historisk betinget. Fornorskingen har satt sitt preg på det samiske samfunnet, og i noen tilfeller videreføres foreldrenes egne negative opplevelser til neste generasjon, se kapittel 7.4.4. Mange samer føler at de ikke styrer sitt eget liv fordi staten har styrt det samiske samfunnet på detaljnivå. Foreldrene stoler ikke på skolen og mener også at det er det offentlige som skal ordne opp i problemer som det offentlige selv har vært med på å skape. Dette har ført til at i mange tilfeller kan uavklarte roller og uklar rolleforståelse hindre et godt samarbeid mellom skole og hjem. Utvalget ser at samisk kultur har noen ekstra utfordringer når det gjelder betydningen av elevenes slektskap og historiske bakgrunn. Med bak-

grunn i dette ønsker utvalget at samarbeidet mellom hjem og skole styrkes i den samiske skolen, med særlig vekt på konflikthåndtering og relasjonsbygging. Utvalget mener at det er behov for statlige tiltak for å forebygge mobbing som er spesielt tilpasset samiske forhold. Utvalget foreslår derfor at det bevilges økonomiske ressurser for tilpassing av antimobbeprogrammer til samiske forhold og samisk virkelighet.

13.7 Brukerorganer

Foreldresamarbeid handler ikke bare om samarbeid med enkeltforeldre. Det handler også om samarbeid med foreldre som gruppe, og om å etablere et samarbeid mellom foreldrene. I opplæringsloven kapittel 11 er det pålagt at skolene skal ha ulike brukerorganer der elever og foreldre skal være representert. Vi avgrensner oss her til foreldrenes arbeidsutvalg, elevrådet og skolemiljøutvalget.

13.7.1 Foreldrenes arbeidsutvalg (FAU)

I dag er det lovfestet i opplæringsloven § 11-4 at alle skoler skal etablere et foreldreråd der alle foreldrene er representert, og et foreldrenes arbeidsutvalg (FAU). FAU skal blant annet sikre reell medvirkning fra foreldrene og ha medansvar for elevenes skolemiljø. FAU skal representere alle foreldre ved skolen og bidra til at samarbeidet mellom hjem og skole er godt. I en utvalgsstudie blir det hevdet at FAU ofte har hatt et ensidig fokus på for eksempel dugnad og utemiljøet, og skolen har ønsket å involvere FAU i andre spørsmål knyttet til skolens utvikling. En annen studie viser at foreldre er lite involverte når resultater fra blant annet Elevundersøkelsen skal følges opp.⁹⁵ Utvalget mener at skoleledelsen må ta et hovedansvar for at skolens brukerorganer nyttes slik som det er fastsatt i opplæringsloven. Skoleledelsen må motivere lærere til å få brukerorganene etablert, og sørge for at alle aktører har tilstrekkelige forutsetninger til å kunne delta aktivt. Utval-

⁹⁴ Vandebosch mfl. 2009

⁹⁵ Vibe og Sandberg 2010

get mener at FAU må involveres mer i skolens utvikling enn det som skjer i dag. FAU bør invite- res til å diskutere skolens arbeid med det psyko- sosiale miljøet, for eksempel oppfølging av resul- tater fra Elevundersøkelsen. Utvalget mener at Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) bør gis i oppdrag å samle inn eksempler på god praksis, som så spres til skoleeiere, skoler og FAU. Dette kan gjerne gjøres digitalt.

13.7.2 Elevråd

Elevenes rett til medvirkning gjennom elevråds- arbeid er fastsatt i opplæringsloven §§ 11-2 og 11-6. Elevrådene er ikke gitt beslutningsmyndighet i skolesamfunnet, men kan uttale seg i alle saker som gjelder skolen. Det er fastsatt i § 11-2 for grunnskolen at det skal være et elevråd ved alle skoler med representanter for elevene fra og med 5. trinn. Elevrådet skal fremme fellesinteressene til elevene ved skolen og arbeide for å skape et godt lærings- og skolemiljø. For videregående opplæring følger det av § 11-6 at alle skoler skal ha et elevråd. Det er fastsatt i § 11-6 at elevrådet blant annet skal jobbe for læringsmiljøet, arbeidsforholdene og velferdsinteressene til elevene. I videre- gående opplæring er også allmøte for elevene lov- festet. I tillegg er det lovfestet at elevrepresentan- ter i videregående opplæring har møte- og talerett i fylkeskommunale nemnder i drøftingen av alle pedagogiske og administrative saker som gjelder interessene til elevene, jf. § 11-8. Tilsvarende gjel- der for de ansatte, jf. kommuneloven § 26. Utval- get merket seg i kapittel 10 at det i for liten grad legges til rette for at elever skal kunne delta i elev- rådsarbeid. Utvalget mener at elevers medvirk- ning må styrkes. Utvalget anbefaler at det lages en kompetansepakke for elever og elevråd som er lett tilgjengelig for skoleeieren, skolen og elevene selv. Denne pakken må inneholde informasjon om elevers rettigheter, elevdemokrati, tilpasset opp- læring, rådernes og utvalgenes rolle og hvordan man kan realisere elevmedvirkningen. Utvalget mener at Elevorganisasjonen og Utdanningsdirek- toratet må få i oppdrag å utvikle denne kompetan- sepakken.

13.7.3 Skolemiljøutvalg

I opplæringsloven §§ 11-1a og 11-5a er det lovfes- tet at det skal opprettes et skolemiljøutvalg ved alle skoler. Skolemiljøutvalget skal bestå av elever, foreldre, lærere, skoleledelsen og kommunere- presentanter. Skolemiljøutvalget tilsvarende arbeids- miljøutvalget for de ansatte. Skolemiljøutvalget

skal jobbe for å øke deltakelsen til elever, foreldre, skolen og de ansatte i arbeidet med skolemiljøet. Felles nasjonalt tilsyn for 2010–2013 viste at mange skoler ikke hadde etablert et skolemiljøut- valg med den sammensetningen som loven kre- ver, og at viktige saker heller ikke ble lagt frem for representantene i dette utvalget slik gjeldende § 9a-6 fastsetter.⁹⁶ Utvalget mener at det er tydelig i opplæringsloven at skolene skal ha et skolemiljø- utvalg, og at dette er et viktig organ. Utvalget mener at skolen må bedre sin praksis når det gjel- der skolemiljøutvalget, og bruke dette på den måten som er angitt i loven. Utvalget mener at det må være obligatorisk at resultater fra Elevunder- søkelsen legges frem og diskuteres i skolemiljøut- valget. Utvalget vil i avsnitt 15.10 om regelverket vurdere om det er behov for å tydeliggjøre skole- miljøutvalgets oppgaver i loven.

Skolemiljøutvalget må også gis bedre mulig- heter til å uttale seg om de sakene som det blir forelagt. For at elever og foreldre i skolemiljøut- valgene skal kunne få informasjon om arbeidet med skolemiljøutvalget, mener utvalget at Utdan- ningsdirektoratets brosjyre om skolemiljøutvalg bør revideres i samarbeid med FUG og Elevorga- nisasjonen, slik at den også inneholder gode eksempler. Dette bør være en digital veileder som også inneholder ressurser til bruk for skolemiljø- utvalget. Utvalget mener at det er skoleeierens og skolelederens ansvar at brukerorganene har den kompetansen de trenger for å utføre sine opp- gaver. Dette omtales nærmere i avsnitt 15.10.

13.7.4 Elevorganisasjonen

Elevorganisasjonen (EO) er en partipolitisk uav- hengig og frivillig organisasjon som driftes av, med og for elever og lærlinger. Brukerorganisa- sjonen organiserer elever og lærlinger fra ung- doms- og videregående skoler fra hele landet. Hovedoppgaven er å fremme og sette elevers og lærlingers meninger på den politiske dagsorde- nen, både på lokalt og nasjonalt plan. Politikken i organisasjonen er demokratisk forankret i Elevting- get, der hver medlemsskole har mulighet til å være representert. I tillegg til å være et talerør i politikken er mye av organisasjonens arbeid rettet mot opplæring av elever i elevdemokrati og elev- medvirkning. Her bidrar EO med diverse skole- ringer, seminarer og kampanjer for skoler og elev- råd. Ofte er det skolene og elevene selv som tar kontakt for hjelp eller tips i arbeidet med elevmed- virkningen. Organisasjonen tilbyr også en rettig-

⁹⁶ Utdanningsdirektoratet 2014b

hetstjeneste der elever kan kontakte organisasjonen ved å ringe, sende SMS eller e-post om rettighetsspørsmål. I tillegg får organisasjonen Frifondmidler fra LNU – Norges barne- og ungdomsorganisasjoner – til å drive et fond for elevrådene. EO-fondet deler årlig ut nesten 2 millioner kroner.

Organisasjonen uttaler seg kun om skolepolitikk som elever fra hele landet vedtar. Demokrati er en av grunnsteinene i organisasjonen, og all politikk vedtas derfor med to tredels flertall på Elevtinget. I 2014 var 283 skoler representert på Elevtinget. Organisasjonen består av et sentralstyre, et landsstyre og 19 fylkeslag. Alle vervene består av elever eller lærlinger som er valgt fra fylkets forskjellige medlemsskoler. Den daglige driften står tillitsvalgte som jobber frivillig på fulltid på hovedkontoret i Oslo, for. Disse er valgt inn av Elevtinget, og får lån og stipend fra Lånekassen.

I kapittel 10 ble det redegjort for viktigheten av elevmedvirkning, og at den kan bidra til trivsel, tilhørighet og skape et godt psykososialt skolemiljø. Etter barnekonvensjonen artikkel 12 har elevene rett til å si sin mening og bli hørt. Elevorganisasjonen er et sterkt bidrag til dette, og er i dag elevenes sterkeste talerør. De er også med på å skape en arena i fritidsmiljøene der barn og unge befinner seg, og som sammen med skolene kan bidra til å hindre mobbing og krenkelser i skolen. Utvalget ser derfor viktigheten av å styrke Elevorganisasjonen, slik at organisasjonen kan bidra til blant annet skolering av elevrådene, med den følgen at det kan bli lettere for dem å ta del i sin egen skolehverdag og ha reell elevmedvirkning.

Elevorganisasjonen har per dags dato 383 medlemsskoler av landets om lag 1700 ungdoms- og videregående skoler. For å kunne stå sterkest mulig med helhetlige forslag til norsk skolepolitikk er det viktig at organisasjonen får en større demokratisk tyngde der de kan representere en så stor medlemsmasse som mulig. Utvalget ser at den økonomiske situasjonen ved skoler i Norge, især ungdomsskoler, gjør det vanskelig å bli medlem av organisasjonen. Utvalget mener at økonomi ikke burde være styrende for i hvilken grad og på hvilket plan elevmedvirkningen realiseres. For mange av skolene er medlemskontingenten en barriere for å delta, og utvalget mener at staten skal legge til rette for at skolene kan bidra. Utvalget foreslår derfor at en større del av skolenes medlemskontingent skal inngå i den statlige støtten til Elevorganisasjonen.

Utvalget foreslår at den statlige støtten til Elevorganisasjonen bør økes. Utvalget viser her til at Foreldreutvalget for grunnopplæringen, som et

offentlig oppnevnt utvalg, i dag mottar om lag 13 millioner kroner årlig i statsstøtte. Utvalget mener at det ikke burde være noen stor forskjell mellom FUG og Elevorganisasjonen, og at Elevorganisasjonen bør få bedre rammevilkår fra det offentlige.

13.8 Programmer for det forebyggende arbeidet med psykososialt skolemiljø og atferd i skolen

Det er utviklet en rekke programmer som verktøy i det forebyggende arbeidet for å skape et trygt psykososialt skolemiljø og håndtere krenkelser og mobbing. Tiltak av denne typen kan deles inn i tre grupper: De kan være rettet mot alle elever (universelle), rettet mot elever med risiko for problemer (selektive) eller rettet mot elever med problemer eller symptomer (indikerte). De universelle programmene er typisk programmer som omhandler flere deler av skolens virksomhet og ofte hele personalet, mens de selektive og de indikerte programmene er mindre omfattende satsinger, der ofte bare deler av skolen er involvert, og som er rettet mot særlige utfordringer, for eksempel narkotika eller psykisk helse.

Vi velger her å omtale de fire universelle programmene som har fått økonomisk støtte av Utdanningsdirektoratet i de siste årene. Dette er *Olweusprogrammet* mot mobbing og antisosial atferd, *Respektprogrammet*, *Zeroprogrammet* mot mobbing og *PALS* – Positiv atferd, støttende læringsmiljø og samhandling. Alle disse fire har flere komponenter, både fremmede for et trygt psykososialt miljø, forebyggende og komponenter for å håndtere særlige utfordringer.

Olweusprogrammet, PALS, Zero og Respekt er alle opptatt av at innsatsen skal inngå i en større sammenheng og ikke bare som enkeltinnsatser, at skolene skal forplikte seg til å gjennomføre tiltak på en god måte, og at tiltakene skal utgjøre en integrert del av skolens virksomhet. Alle tilstreber helhetlige innsatser, der alle nivåer og alle ansatte i skolen skal involveres. De beskriver også betydningen av å trekke skolens omgivelser inn i arbeidet med å forbedre skolemiljøet og redusere mobbing. Selv om prinsippene for utviklingsarbeidet varierer en del programmene imellom, er det et fellestrekk at alle legger til grunn at omgivelsene og konteksten rundt elevene har stor betydning for hvordan elever opptrer overfor hverandre. Samtidig går det et tydelig skille når det gjelder hvilke målsettinger programmene har for sin virksomhet. Olweusprogrammet og Zero er antimobbeprogrammer og skal pri-

Boks 13.6 Utdanningsdirektoratets krav til programmets innhold for tildeling av statsstøtte¹

Krav til programeierens faglige kompetanse og kvalitetssikringssystem:

- Programeierne må dokumentere relevant pedagogisk og forskningsmetodisk kompetanse, i tillegg til faglig kompetanse på læringsmiljøfeltet.
- Programeierne må også ha et tilfredsstillende system for å kvalitetssikre implementeringen og redegjøre for hvordan dette skal gjennomføres og sikres.
- Programeierne må ha et tilfredsstillende system for evaluering og forbedring/utvikling av programmet.
- Programeierne må dokumentere hvor stor kapasitet de har til å implementere programmet i kommuner/fylker og skoler ut fra antall som de i dag er aktivt involvert i, og planlagt antall økning av deltakende skoler.

Krav til implementeringsstrategi:

- Programeierne må redegjøre for sin egen implementeringsplan.
- All implementering skal skje i samarbeid med skoleeieren og skolene. Disse må få opplæring slik at de kan følge opp implementeringen i sin egen skole, kommune eller fylke.

- Programeierne må sammen med skoleeierne og skolelederne analysere den enkelte skole og klargjøre om skolen har de nødvendige forutsetningene, før et program blir implementert.
- Programmet skal benytte de ordinære strukturene i skolen. Skolens ledelse skal alltid ha en aktiv rolle i implementeringen, og all implementering skal ha elementer av endring og organisasjonsutvikling.
- Programmet skal være skoleomfattende og berøre hele skoleorganisasjonen.

Krav til programmets innholdselementer:

- Programeierne må vise at programmet bygger på anerkjente forskningsbaserte metoder, og sannsynliggjøre at programmet har positive effekter på elevenes læringsmiljø.
- Programmene må være i tråd med kunnskapsgrunnlaget for satsingen *Bedre læringsmiljø*. Så langt som råd er, bør dere bruke samme begreper og definisjoner som i Utdanningsdirektoratets kunnskapsgrunnlag.
- Programmet skal være egnet til bruk i en inkluderende og flerkulturell skolehverdag og omfatte alle elever.

¹ Utdanningsdirektoratet 2012d

mært settes inn for å motvirke, redusere og forebygge mobbing. PALS og Respekt har en videre målsetting, som også omfatter atferdsproblemer, vold og trakassering.⁹⁷

13.8.1 Kartlegging av skolens bruk av programmer

NOVA-rapporten *Felles fokus* har studert evalueringen av og bruken av de fire skolemiljøprogrammene. Rapporten tar blant annet utgangspunkt i en utvalgsundersøkelse basert på 455 skoleledere på like mange skoler i fem østlandsfylker. Undersøkelsen viser at 80 pst. av skolene hadde implementert ett eller flere skolemiljøprogrammer.⁹⁸ 40 pst. av disse skolene brukte ett av de fire skolemiljøprogrammene med implementeringsstøtte fra

Utdanningsdirektoratet. Mest utbredt var Olweus-programmet (15 pst.) og PALS (12 pst.), mens Zero og Respekt ble brukt av henholdsvis åtte og seks pst. av skolene. Resultatene viser at arbeidet med å ta i bruk og implementere programmer er komplisert og krevende for mange skoler, og at det er mange utfordringer knyttet til det å evaluere effektene av innsatsene på en god måte. Ett av hovedfunnene er at det å bruke programmer i mange tilfeller fyller en viktig funksjon ved å gi arbeidet med skolemiljøet et felles fokus hos skoleledere og resten av personalet.⁹⁹

Resultatene viser på den ene siden at noen skoler forholder seg mer eller mindre utelukkende til ett program eller at det er et program som utgjør hovedrammen for skolens arbeid med skolemiljøet. På den andre siden er det skoler som ut fra lokale faktorer tar i bruk mange ele-

⁹⁷ Eriksen mfl. 2014

⁹⁸ Eriksen mfl. 2014

⁹⁹ Eriksen mfl. 2014

menter i arbeidet med skolemiljøet, og som i mindre grad rendyrker det som programmer.¹⁰⁰ Det er i denne siste kategorien at tyngdepunktet av skolene befinner seg. Undersøkelser viser at mange skoler bare bruker noen av elementene i det programmet som skolen oppgir å ha implementert. Ofte finner en skole ut at enkelte tiltak fra programmet ikke passer så godt inn i deres arbeid, og utelater det.

En årsak til at skoler supplerer programmene, er at viktige utfordringer i skolens hverdag faller utenfor programmets ramme. Blant de temaene som skolen særlig savner, er arbeid mot skjult mobbing, digital mobbing og psykisk helse.¹⁰¹ Ingen av programmene som får støtte fra Utdanningsdirektoratet, har ambisjon om å dekke alle deler av elevenes skolemiljø. De ses på som grunnmuren i et systematisk skolemiljøarbeid på skolen. Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved om at disse universelle forebyggende programmene burde hatt de tre komponentene psykisk helse, digital mobbing og skjult mobbing som tydeligere del av sitt program for å gi skolene en mer helhetlig støtte i arbeidet.

Intervjuer med skoleledere i studien viser at mange etter en tid opplever at arbeidet med programmene går inn i kulturen og de faste rutinene ved skolen, men at det likevel ikke er enkelt å få programarbeidet til å fungere over tid. Ved mange skoler er det slik at det har krevet en ildsjel, ofte en av initiativtakerne til programmet eller en lærer som har hatt et spesielt ansvar for programarbeidet, for å videreføre det gode arbeidet. Stabilitet i staben oppgis som viktig for å lykkes med et langsiktig arbeid med læringsmiljøet. Særlig er det utfordrende å inkludere nyansatte lærere i arbeidet som allerede gjøres ved skolen. I de tilfeller der programeiernes oppfølging av skolene over tid er tilfeldig eller svak, får skolene liten hjelp fra programeierne til å lære opp nye medarbeidere eller til å aktualisere programarbeidet gjennom år.

En annen utfordring som studien viser, er manglende oppfølging fra programeierne. Skolene opplever manglende eller dårlig veiledning fra programeierne og liten mottakelighet for tilbakemeldinger og forslag til forbedringer eller tilpassinger som skolene spiller inn.¹⁰² De to vanligste begrunnelsene for at programmer ikke brukes, er at de gir en for smal tilnærming, og at de koster for mye penger. Begrensninger på den

pedagogiske handlefriheten er også en vanlig årsak.¹⁰³

Utvalget mener at programmer kan være et nyttig verktøy i det forebyggende arbeidet med å skape et trygt psykososialt skolemiljø og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Den forebyggende effekten av programmene vil imidlertid avhenge av skolens evne og vilje til å implementere programmet, skoleeierens oppfølging av skolene og programmets strategi for implementering og oppfølging. De fire programmene som særskilt omtales i denne utredningen, har alle en implementeringsstrategi. Mye tyder imidlertid på at skolenes evne til implementering står i veien for at programmene får den ønskede effekten. Utvalget mener man bør satse på å utvikle skolenes kapasitet til å gjennomføre endringsarbeid. Det vil være nyttig for skolemiljøet og skolers evne til å ta i bruk forebyggende programmer.

Utvalget merker seg at de programmene som her omtales, ikke i tilstrekkelig grad er innrettet for å bistå skolene på viktige områder. Blant de temaene som skolen særlig savner, er arbeid mot skjult mobbing, digital mobbing og psykisk helse.¹⁰⁴ Utvalget mener at programmene i større grad må utvikles slik at de tilfredsstiller disse behovene, og dermed gi skolene en mer helhetlig støtte i læringsmiljøarbeidet. Det er viktig at programeierne i større grad forplikter seg til å bistå skoler også etter at programmene er implementert. Utskiftninger av personalet på skoler vil kreve at programeierne har en forpliktelse til oppfriskning av kompetanse og til å følge opp de skolene de tidligere har arbeidet med.

Utvalget vil også understreke at skolene må følge opplæringsloven og personopplysningsloven ved behandling av personopplysninger. Bruk av programmer kan gi en falsk trygghet i at alle de juridiske kravene er ivaretatt når det gjelder kartlegging og lagring av opplysninger om elevene. Utvalget foreslår derfor at Kunnskapsdepartementet inngår et samarbeid med Datatilsynet for å utarbeide en veileder med tiltak for å heve skoleeierens kompetanse for behandling av personopplysninger.

Utvalget mener at satsing på programutvikling og implementering har vært en riktig strategi. Programutviklingen har bidratt til forskningsutvikling og formidling av kunnskap med stor betydning for skolenes arbeid med det psykososiale skolemiljøet og til å forebygge og håndtere kren-

¹⁰⁰ Eriksen mfl. 2014

¹⁰¹ Eriksen mfl. 2014

¹⁰² Eriksen mfl. 2014

¹⁰³ Lødding og Vibe 2010

¹⁰⁴ Eriksen mfl. 2014

kelser og mobbing. De fire programmene som i dag mottar statsstøtte, har vist seg å være virkningsfulle. Utvalget mener at programmene derfor kan brukes av skoler som ønsker å arbeide forebyggende og systematisk med det psykososiale skolemiljøet.

Programeiere har over flere år fått statlig støtte. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet kriterier for å få tildelt støtte som utvalget mener er fornuftige. Likevel er det avgjørende at programmene utvikler seg i takt med nye utfordringer. Til en viss grad er dette ivarettatt i kriteriene til Utdanningsdirektoratet. Programeierne må blant annet ha et tilfredsstillende system for evaluering og utvikling av programmet. Utvalget synes imidlertid det er vanskelig å avgjøre i hvor stor grad dette kriteriet er fanget opp av programeierne og faktisk fører til at utvikling av programmene blir prioritert. Det at mange skoler savner temaene skjult mobbing, digital mobbing og psykisk helse i programmene, kan være en indikasjon på at programmene ikke alltid klarer å holde tritt med utviklingen og skolenes endrede behov.

Utvalget mener at den statlige støtten som Utdanningsdirektoratet i dag tildeler til programeiere, bør videreføres. Kriteriene bør imidlertid endres slik at de fanger opp de endrede behovene som skolene opplever. Programmene må også tilfredsstillende føringer som er gitt i regelverket, og utvalget vil her i tillegg til opplæringsloven spesielt vise til personopplysningsloven.

Utvalget savner en større vektlegging av innovasjonsaspektet i kriteriene til Utdanningsdirektoratet. Statlig støtte bør i større grad gå til programeiere, forskere og praktikere som våger å tenke nytt og utfordre vedtatte sannheter i både forskningen og på praksisfeltet. Å etablere ordninger som er innrettet slik at de bidrar til nyskaping og dristighet og får frem dyktige forskertalenter, er blitt et sentralt mål i forskningspolitikken.¹⁰⁵ På

samme måte mener utvalget at man bør etterstrebe å satse på mer nytenkning i å utvikle virksomme tiltak i det forebyggende arbeidet med det psykososiale skolemiljøet. Utvalget er opptatt av å snu alle steiner for å finne gode virkemidler og nye virksomme tiltak. Mange av disse tiltakene vil vi ikke kunne presentere i denne utredningen. Men utvalget ønsker å etablere gode forutsetninger og vilkår for at vi om noen år kan ha et større spekter av effektive tiltak. Derfor er det avgjørende å legge til rette for innovasjon på flere plan. I kapittel 20 vil vi også vise hvordan den fremtidige forskningen kan sikre en slik utvikling.

For noen aldersgrupper (f.eks videregående opplæring) finnes det få programmer med god evidens og tilsvarende mangler det metoder for å kartlegge hvordan de yngste barna opplever skolehverdagen da Elevundersøkelsen starter ved 5 klasse. Dette bør vurderes å utvikles.

Utvalget er også opptatt av at programmer må tilpasses særtrekkene ved samisk kultur, som vist til i kapittel 7 og 13.2. Utvalget ønsker derfor å tilpasse antimobbeprogrammer til samiske forhold. Alle norske kommuner bør kunne få tilbud om programmer.

Oppsummert innebærer dette at programmer som i fremtiden skal motta støtte fra Utdanningsdirektoratet, må tilfredsstillende følgende nye kriterier for både innhold og kvalitetsutvikling:

- Programmet må ta høyde for skolens behov. Det betyr at antimobbeprogrammer bør inneholde temaene skjult mobbing, digital mobbing og psykisk helse.
- Programmene må tilfredsstillende føringer som er gitt i aktuelt regelverk, og da særskilt opplæringsloven og personopplysningsloven.
- Programeierne må kunne vise til innovasjon, nytenkning og mangfold i sin fremtidige utviklingsplan for programmene.
- De må vektlegge implementering og kvalitetsutvikling.

¹⁰⁵ Meld. St. 18 (2012–2013)

Kapittel 14

Håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen

Boks 14.1 Utvalgets forslag i kapittel 14

- Det utarbeides en veileder om håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering som bygger på kunnskap om hva som virker, og den nye aktivitetsplikten som foreslås i kapittel 15.

14.1 Innledning

Selv der det psykososiale skolemiljøet oppleves som trygt for de fleste, vil det bli behov for å håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Å håndtere slik uønsket atferd på en god måte fører til at krenkelsene stopper, samtidig som det i seg selv virker forebyggende.¹ Ved mistanke om krenkelser må ansatte undersøke saken nærmere. Dersom en negativ episode blir observert, skal ansatte på skolen gripe inn der og da. Dette er en forpliktelse som gjelder for alle ansatte på skolen. Plikten er lovfestet i gjeldende § 9a-3 andre ledd. Dette foreslås også videreført i ny § 9A-7.

Utvalget vil i dette kapitlet behandle utfordringene knyttet til at elevenes rettigheter ikke blir oppfylt, her med vekt på at skolen ikke håndterer krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering på en tilfredsstillende måte i dag. Utvalget vil presentere noen elementer i god håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalget tar utgangspunkt i forskning og erfaringer fra å håndtere mobbing, men mener at metodene som presenteres, også vil kunne være virksomme for håndtering av krenkelser, trakassering og diskriminering. Det er ingen fasit på hvordan et slikt arbeid kan utføres, da hver situasjon bør ses som unik og krever en særegen, til-

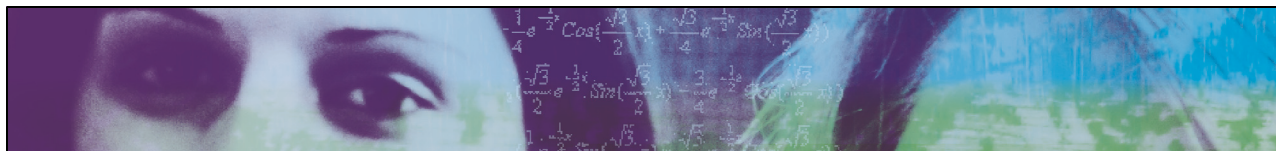
passet plan for handling og tiltak. I det videre har utvalget valgt å presentere noen prinsipper for dette arbeidet.

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

En oversiktlig og åpen saksgang der partene blir orientert om rettigheter og plikter og får forklart sin versjon på en ordentlig måte, bidrar til å redusere stress og misforståelser, og til at skolen finner ut hvilke tiltak som skal settes inn, og omfanget av dem. Dette skaper en forutsigbar og rettssikker situasjon for de involverte, og et godt grunnlag for å kunne iverksette tiltak som virker.² Disse hovedelementene går igjen i måten man arbeider med krenkelser på i dag. Videre ligger behovet for å synliggjøre og løfte frem viktigheten av dette perspektivet bak utvalgets forslag om å endre opplæringsloven kapittel 9a, herunder å foreslå en ny bestemmelse i § 9A-7 der skolens aktivitetsplikt i disse sakene konkretiseres. Utvalget vil beskrive behovet for en ryddig, forståelig og åpen saksgang i kapittel 15, der forslag til endringer i opplæringsloven blir presentert.

¹ Roland 2014

² Einarsen 2014



Figur 14.1

14.2 Profesjonell usikkerhet som analyseverktøy

Et hovedprinsipp i all håndtering av krenkelses mv. er utøvelse av *profesjonell usikkerhet*.³ Det innebærer hele tiden å ta utgangspunkt i at situasjoner kan endre seg, at en ikke nødvendigvis klarer å fange opp alle viktige nyanser i en situasjon, og at de profesjonelle voksne som skal intervensjonere, må være bevisst sin egen påvirkning og rolle i det som skjer.

Mange intervensjonsstrategier mot mobbing handler om behandling og straff av enkeltindivider. Jakten etter skyld hos individer ser ut til å fungere som en tenketeknologi som gjør at sanksjonerende løsninger fremstår som logiske.⁴ Tenketeknologier er systemer, rammer og retninger for hva vi tenker og hva vi vet. Tenketeknologier informerer om hvordan omgivelsene håndterer mobbing. Vi ser det for eksempel i intervensjoner hvor individualiserende forklaringer på mobbing fører til at noen utpekte elever får skylden for mobbingen, og at dette fører til regulerende tiltak som straff eller behandling av disse elevene.⁵

Det vil i noen tilfeller være situasjoner hvor det ikke er entydig hvilke tiltak som bør iverksettes. Noen ganger vil det være behov for å stanse opp å spørre om de automatiserte handlemåtene er egnet, eller om det kan være andre tiltak som kan være mer treffende. Til dette kan flere analyseverktøyer brukes. De forskningsbaserte analyseverktøyene vi anbefaler i det følgende baserer seg på kvalitativ forskning, skoleledelsesforskning og ideen om tenketeknologier.⁶ Her forklares tenketeknologier ikke som direkte tiltaktbeskrivelser, men de kan hjelpe oss til å være kritiske overfor de normer vi lever i og med, og som vi bruker når vi skal forstå hva som er normalt, riktig og passende. Tenketeknologier kan hjelpe oss med å utfordre våre antakelser og systematisk få oss til å undre oss over og stille spørsmål ved det vi vanligvis tenker og gjør.⁷

De utvalgte analytiske perspektivene sentrerer om Elaine Munthes begrep om *profesjonell usikkerhet*. Profesjonell usikkerhet betyr i denne sammenhengen noe som er positivt. Dette handler om at lærernes profesjonalitet innebærer å bruke usikkerhet og tvil på en systematisk måte for å håndtere et komplekst skoleliv, og hvor ingen kan vite alt eller ha raske svar på alle kompliserte situasjoner. Det man derimot kan forvente er en profesjonalisering av den usikkerheten som nødvendigvis er en del av et komplekst skoleliv.⁸

På bakgrunn av den forståelsen av mobbing som er lagt til grunn i denne utredningen vil følgende spørsmål være aktuelle å stille for en ansatt som skal utøve *profesjonell usikkerhet*:

- Er det tale om mobbing som karakteriseres av at det er utøvere, et «offer» og tilskuere? Hvilke tiltak er da hensiktsmessige?
- Er det tale om mobbing som karakteriseres av spredte/skriftende posisjoner? Hvilke tiltak er da hensiktsmessige?
- Tar intervensjonsstrategiene utgangspunkt i det sosiale adskilt fra det faglige? Skjer læring adskilt fra emosjonelle og sosiale prosesser? Og omvendt, antas det at det psykososiale skolemiljøet er løsrevet fra det faglige?
- Er det en sammenheng mellom skoleledelse og mobbing? Eksisterer det en antakelse om at et godt psykososialt miljø kan «leveres», eller er det slik at trivsel handler om elevenes opplevelse av å få adgang til skolens fellesskap?⁹ Hvordan bør vi da eventuelt vurdere de ulike intervensjoner?
- Settes det inn tiltak som søker å reparere individuelt, og er det hensiktsmessig?
- Settes det inn tiltak som søker å reparere skolekultur, og er det hensiktsmessig?

Disse spørsmålene og analytiske perspektivene bør være integrert i alle fasene i håndteringen av krenkelses, mobbing, trakassering og diskriminering som vi nå skal presentere nærmere i avsnitt 14.3.

³ Munthe 2003

⁴ Søndergaard 2009, Hansen 2009

⁵ Hansen 2009

⁶ Bjerg og Staunæs 2014

⁷ Bjerg og Staunæs 2014

⁸ Munthe 2003

⁹ Hansen 2014

14.3 Håndtering av krenkelses, mobbing, trakassering og diskriminering

God håndtering av generell problematferd og enkeltkrenkelses er god forebygging av mer alvorlige hendelser. Det viser tydelig lederskap og skaper, sammen med tiltak rettet mot å fremme trivsel og læring, gode forutsetninger for et godt elevmiljø. God håndtering av denne typen atferd er også et viktig premiss for god håndtering av situasjoner som oppstår når krenkelsene opptrer mer systematisk, som i mobbing, og ved trakassering og diskriminering.

Noen ganger er det helt tydelig for et trent øye å se at noen blir utsatt for mobbing, andre ganger er mobbing vanskeligere å få øye på. Ofte ser vi kun en liten brøkdell av det som faktisk skjer. I ettertid, når mobbeepisoden er avdekket og omfanget og alvoret kommer frem, kan det hele være veldig overraskende for ansatte som jobbet med elevgruppen der mobbingen foregikk. Noen ganger er også foreldrene uvitende om at barnet blir utsatt for mobbing på skolen. Siden mobbing kan være vanskelig å se, krever det et systematisk arbeid for å fange opp den alvorlige mobbingen i skolen. Det er ingen fast metode som

anbefales brukt i alle mobbesaker siden bruk av metode avhenger av flere forhold. Blant viktige faktorer for hvordan mobbing skal håndteres, er alvorligheten i de enkelte handlingene, hvor lenge mobbingen har pågått, elevenes alder og hvilke konsekvenser mobbingen har for den som blir rammet.

I det videre vil utvalget bruke modellen over fra Trondheim kommune til å gjennomgå de ulike fasene i håndteringen av krenkelses, mobbing, trakassering og diskriminering.¹⁰

14.3.1 Mistanke

Skolen må ha en prosedyre for å fange opp mistanke om krenkelses, mobbing, trakassering og diskriminering. Det vil si at skolen følger med, og har nok kompetanse til at den kan se de tilfellene der en situasjon bør undersøkes nærmere. Mistanke om at det foregår for eksempel mobbing, kan oppstå på flere måter. Skolen kan få mistanke om mobbing gjennom sine egne observasjoner. Det kan for eksempel dreie seg om en elev som alltid går alene i friminuttet, en elev som plutselig

¹⁰ Moen 2014

Boks 14.2 Fire faser i håndteringen – et eksempel

Skolen skal alltid gjøre det som er nødvendig for å stoppe krenkelses, mobbing, trakassering og diskriminering. Skolens plikt til å gripe inn er beskrevet i opplæringsloven kapittel 9a og tydeliggjøres i forslaget til en ny aktivitetsplikt. Ulike skoler, kommuner og fylkeskommuner bruker

ulike verktøy i arbeidet med håndtering av krenkelses. Erfaring fra arbeid med mobbesaker i Trondheim kommune er at det er nyttig å jobbe systematisk i slike saker.¹ I Trondheim kommune jobber skolene etter denne handlingsløypen:



Figur 14.2 Handlingsfasen i håndtering av krenkelses, mobbing, diskriminering og trakassering

Mistanke skal fanges opp raskt, og skolen må gå raskt over til å avdekke hva som har skjedd. Skolen kan bruke ulike avdekkingsverktøy for å fange opp mekanismene. Dersom det etter avdekking viser seg at det har skjedd mobbing, må skolen planlegge og gjennomføre tiltak for å stoppe mobbingen. Hvis avdekkingen viser at det er andre problemer, må disse også håndte-

res. Etter at det er satt i verk tiltak, må tiltakene alltid følges opp. Hvis ikke er det stor fare for at problemene gjentar seg, og at konsekvensene av mobbingen vedvarer lenge for både den som utførte, miljøet og den som var utsatt for mobbing. Skolene i Trondheim har selv ansvar for å gjennomføre handlingsløypen, men får hjelp i de mest kompliserte sakene.

¹ Moen 2014

endrer atferd, eller en krenkende episode som ingen medelever griper inn i. Skoler bør alltid stille seg spørsmål om hvorfor slike episoder forekommer, og undersøke om det skjer mer som det kan være vanskeligere å få øye på. Slike episoder bør derfor alltid undersøkes nærmere.

Ofte kommer det meldinger om krenkelser og mobbing, og mange foreldre opplever ikke å bli tatt alvorlig av skolen. Slike meldinger skal alltid bli tatt på alvor som mistanke om at det foregår krenkelser, selv om skolen ikke umiddelbart er enig. Det bør gjøres kjent for elever, foreldre og andre at skolen ønsker slike meldinger velkommen, da det gir mulighet for å ta tak i krenkelser før de utvikler seg til mer alvorlig mobbing.

Mistanke om krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering kan også komme på bakgrunn av undersøkelser. Elevundersøkelsen er en slik, der de fleste skoler har elever som oppgir at mobbing forekommer. Andre undersøkelser kan også antyde at noe er galt, eller en kan få melding direkte om at det foregår uønsket atferd eller uønskede handlinger. I alle slike tilfeller må skolen gå videre med nærmere undersøkelser.

Det kan også være mer utydelige observasjoner som fører til mistanke. Elevmiljøer med mye negativ språkbruk, bruk av kallenavn og knuffing bør i seg selv utløse en mistanke om at noen er mistilpasset i miljøet. Å ta mistanke på alvor betyr å undersøke om det ligger noe mer bak observasjoner, og se alvorlig på meldinger og resultater fra undersøkelser. Skoler som alltid tar mistanke på alvor, har størst sjanse for å gripe inn før et negativt samspill mellom elever utvikler seg til mobbing.

Forutsetningen for å ta mistanke om krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering på alvor er kompetanse til å skjønne hva som bør utløse mistanke. Som profesjonelle aktører må ansatte i skolen reagere på elever som går alene i friminuttene, og de må være bevisst på at det kan være bakenforliggende faktorer som gjør at en elev plutselig endrer sin atferd. Det må forventes at skolens ansatte stiller spørsmål ved hvorfor en krenkelse skjer, ikke bare at de stopper og reagerer på krenkelsen der og da. Å fange opp mistanke om uønsket atferd eller uønskede handlinger krever derfor kunnskap om hvordan krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering arter seg, at det kan være både skjulte og synlige handlinger, og at det kan være både verbale og fysiske handlinger. Det kreves også kunnskap om det sosiale spillet som pågår mellom elevene, og de normer og regler som gjelder i elevkulturen. Ansatte i skolen må for eksempel vite at den

som blir utsatt for mobbing, ofte vegrer seg for å si ifra, og at mange gjør sitt beste for å skjule det de blir utsatt for. Derfor må skolen ha kompetanse og systemer som fanger opp mistanke, og kompetanse til å avdekke det som skjer. Alle eksemplene over vil utløse aktivitetsplikten etter ny § 9A-7.

Mistanke om digital mobbing

I kapittel 6 legges det til grunn at digital mobbing både har trekk til felles med tradisjonell mobbing og samtidig er et spesielt fenomen. Også digital mobbing må håndteres med en gang det mistenkes eller oppdages en krenkelse. Anonymitet og muligheten for å skjule seg fremheves av mange forskere som sentrale aspekter ved digital mobbing. Bruken av sosiale medier gjør det i noen tilfeller mulig å være anonym. I de tilfeller avsenderen skjuler sin identitet, kan det være færre muligheter for at tilskuere kan gripe inn. Mistanke om digital mobbing kan likevel oppstå på flere måter. Den ansatte på skolen kan fatte mistanke ved at han eller hun observerer at eleven endrer atferd, blir fortalt av medelever at dette foregår, eller ved at foreldre melder fra. Dette krever at de ansatte har kompetanse i digital mobbing.

Skoleeieren har ingen hjemmel for å overvåke elevenes aktiviteter for å få bekreftet eller avkrefet mistanke om digital mobbing. Skolen må derfor håndtere mistanken på samme måte som ved andre former for mobbing. I de mest alvorlige tilfellene der det er mistanke om at en elev klarer å skjule sin identitet ved for eksempel å bruke en annen persons brukernavn og passord, vil handlingen kunne være straffbar som datainnbrudd etter straffeloven § 145. I slike tilfeller bør mistanken, i tillegg til å følges opp på skolen, medføre en anmeldelse til politiet. Utvalget vil understreke at skolen ikke er en straffri sone.

14.3.2 Avdekking

Når en skole har tatt mistanke om at en elev blir utsatt for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, er det neste steget å *avdekke* hva det faktisk er som foregår. Ofte vil det være behov for å gjøre nærmere undersøkelser enn bare å basere seg på tilfeldig observasjon av og erfaring med elevgruppen. Å foreta en systematisk avdekking har i tillegg til å fange opp mekanismene i det som skjer, til formål å sikre at voksne kommer tettere innpå elevgruppen. For å kartlegge om det for eksempel foregår mobbing eller ikke, vil det være nyttig å få bedre kjennskap til hvordan elev-

ene fungerer sammen, og hvordan elevmiljøet er. Det finnes en rekke tilgjengelige undersøkelser og metoder som kan benyttes. Eksempler er sosiometriske undersøkelser, spørreundersøkelser og observasjonsmetoder. Skolene bør ha kompetanse i bruk av slike verktøy, og skolens hjelpeapparat bør kunne bistå med ytterligere undersøkelser og bistand der det er nødvendig. Det må undersøkes om diskrimineringsgrunnlagene kan være bakenforliggende faktorer for krenkelsene. Dette vil i så fall ha betydning for de tiltakene som bør iverksettes.

Avdekking av digital mobbing

I kapittel 6 blir det lagt til grunn at det er en del faktorer som skiller digital mobbing fra annen type mobbing. Blant annet er det i digital mobbing ofte tilgang på bevis for at mobbingen har funnet sted. Det som for eksempel legges ut på Internett, kan i prinsippet lagres og dokumenteres. Krenkelser som skjer via e-post, SMS eller for eksempel Instagram, kan videreformidles av den som får disse, til en voksenperson som har ansvar for å handle. Dette betyr at i saker der en ansatt på skolen mistenker eller har kjennskap til digital mobbing, er det teknisk mulig å fremskaffe dokumentasjon på den kommunikasjonen som har foregått, og hvem som har vært involvert. Skolens dokumentasjon av digital mobbing vil ofte innebære en behandling av personopplysninger. Personopplysningsloven må derfor følges. Denne loven skal bidra til at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvern hensyn.

Utredningen har pekt på at ansatte ofte er usikre på håndtering av digital mobbing. Noe av dette skyldes usikkerhet om hva som er lov å gjøre for å avdekke hva som skjer. Utvalget mener at i de tilfeller det foreligger dokumentasjon i form av e-poster, meldinger på Facebook og SMS-er, kan skolen alltid etter *samtykke* fra eleven dokumentere det som har skjedd. Skoleeieren har imidlertid et snevert juridisk handlingsrom i de tilfeller der elevene ikke ønsker å samarbeide for å avdekke det som har skjedd. Etter gjeldende rett har skoleeieren ingen generell hjemmel for å overvåke elevenes internettbruk for å avdekke digital mobbing. Skoleeieren har heller ikke hjemmel for å få innsyn i elevenes private e-post eller private filer. Enkelte unntak kan imidlertid tenkes i de tilfeller der eleven har fått utdelt en e-post-konto av skolen.

Utvalget ser at personvernregelverket som skolene skal forholde seg til, kan være vanskelig å

forstå. Personvernloven har et høyt abstraksjonsnivå, og den avklarer i liten grad personvernet for mindreårige skoleelever. Datatilsynet har også gjennom sin tilsynsvirksomhet avdekket at skolen har utfordringer knyttet til bruk og lagring av opplysninger om enkeltelever.¹¹ Utvalget støtter derfor Datatilsynets ønske om at ulike aktører i sektoren går sammen og lager felles retningslinjer for bruk og lagring av personopplysninger.

14.3.3 Intervensjon

God håndtering av enkeltkrenkelser og generell problematferd er nødvendig for å skape et trygt skolemiljø. Rask inngripen virker forebyggende på mer alvorlige hendelser som mobbing. Skolens ansvar for å stoppe krenkelser er beskrevet i opplæringsloven kapittel 9a og tydeliggjøres i forslaget til en ny aktivitetsplikt som beskrives i kapittel 15 i denne utredningen. Krenkelser må håndteres med en gang.

I boken *Elevenes læringsmiljø – lærernes muligheter, en praktisk håndbok i relasjonsorientert klasseledelse* beskrives prinsippet om *minste mulige inngripen*. Prinsippet om minste mulige inngripen handler om å skjerme læringsarbeidet samtidig som problematferden håndteres.¹² En reaksjonstrapp for uønsket oppførsel som ivaretar prinsippet, fremgår av figur 14.3.

Når man benytter en negativ konsekvens er målet å redusere sannsynligheten for at eleven gjentar den negative atferden. Bergkastet mfl. viser til at det er forskningsmessig belegg for og allment akseptert at straff i seg selv ikke virker dempende på negativ atferd, snarere tvert imot.¹³ Prinsippene for bruk av negative konsekvenser er derfor ifølge Bergkastet mfl. følgende:

- De mulige negative konsekvensene må være kjent på forhånd av både elever og foreldre.
- Den negative konsekvensen bør så langt det er mulig ha en logisk sammenheng med regelbruddet.
- Den negative konsekvensen skal først settes i verk når man har brukt redigering og advarsel.
- Den negative konsekvensen bør gjennomføres nær i tid til regelbruddet.
- Den negative konsekvensen bør være mild.
- Når en konsekvens er bestemt, må den gjennomføres. Hvis ikke reduseres sjansen for at advarsler er effektive senere.

¹¹ Datatilsynet 2014

¹² Bergkastet mfl. 2009

¹³ Bergkastet mfl. 2009



Figur 14.3 Intervensjonstrappen

Hvis den avdekkingen som skolen har gjennomført, viser at det foregår krenkelser eller mobbing, må skolen sette inn tiltak som stopper dette. Hvilke tiltak som skal settes i verk, må vurderes i hvert enkelt tilfelle og ta utgangspunkt i omfanget av det som har skjedd. Også her gjelder prinsippet om minste mulige inngripen.¹⁴ Noen ganger vil det være nødvendig å gripe inn mot noen enkelt-elever som avdekkingen viser har stått bak krenkelsen eller mobbingen. Det kan i disse tilfellene være nødvendig å sette inn sanksjoner som er fastsatt i skolens ordensreglement. Andre ganger finner en ikke enkeltelever som står bak.

Utvalget vil understreke at det ved krenkelser og mobbesaker alltid er nødvendig å gjøre noe med hele elevgruppen for å gjenopprette tryggheten til den eller de som har vært utsatt. Det viktigste er at skolen har en bevisst strategi for hvordan intervensjonen skal gjennomføres, og den nødvendige kompetansen til å nå målet, at krenkelsene, mobbingen, trakasseringen og diskrimineringen skal ta slutt.

Intervensjon mot enkeltelever

Dersom det gjennom avdekkingen blir klart at det er bestemte personer som står bak krenkelsene

og mobbingen, må disse bli ansvarliggjort for sine handlinger og få hjelp til å endre atferd. Hvilke tiltak som skal settes inn, avgjøres blant annet av hvem elevene er, og hvilken rolle de har i elevgruppen, i hvilken kontekst de har utført handlingene, handlingenes natur, og hvor lenge handlingene har pågått. Som hovedprinsipp skal alltid foreldrene bli involvert i saken. Det er også viktig at elevene gis anledning til å gjøre opp for seg. I intervensjonen skal en alltid opptre respektfullt overfor de som har utført krenkelser og mobbing. Skolen vil stoppe de negative handlingene, men må i intervensjonen sørge for å legge grunnlaget for et godt samarbeid med disse elevene og deres foreldre i fortsettelsen. Konsekvenser kan i noen tilfeller være nyttig for å stoppe mobbing og forhindre at den gjentar seg, men de samme prinsippene for bruk av konsekvenser gjelder for mobbing som for enkeltkrenkelser. Utvalget vil understreke at bruk av straff er ineffektivt som virkemiddel både for å stoppe mobbing og for å endre atferd på lengre sikt.

Intervensjonen omfatter en enesamtale med de som har utført mobbingen, og med deres foreldre. Erling Roland kaller den samtalen som anbefales, en *autoritativ samtale*, og den innebærer at den ansatte bruker sin autoritet i møte med elevene.¹⁵ Utvalget er ikke kjent med at det er noen som anbefaler en autoritær lederstil i slike

¹⁴ Bergkastet mfl. 2009

møter, da frykt ikke er et egnet virkemiddel til å endre atferd verken på kort eller lang sikt. Målet med intervensjonen er at alle krenkelser og all mobbing skal stoppe. Derfor må skolen dimensjonere intervensjonen etter alvorlighetsgraden av krenkelsene.

Intervensjon i gruppen

Det er ofte ikke nok å intervenere mot enkelt-elever når det avdekkes krenkelser og mobbing. Både fordi det ofte er flere enn de som utfører handlingene, som bidrar til at krenkelser skjer, og fordi det er behov for noen generelle endringer i elevmiljøer der krenkelser eller mobbing har foregått. Ingen er upåvirket av at det foregår mobbing i et miljø, og alle elever har spilt en rolle, enten som passive tilskuere eller som aktive i det som har skjedd. I noen tilfeller er det nødvendig å sette inn tiltak også rettet mot foreldregruppen hvis det avdekkes at det foreligger holdninger som virker negativt inn på elevmiljøet. Foreldregruppen kan virke som en ressurs for å skape et bedre elevmiljø.

Målet med arbeidet mot krenkelser og mobbing i gruppen er å skape et trygt psykososialt skolemiljø. For å lykkes med det må en ofte frata noen elever eller elevgrupper en negativ makt som har utviklet seg over tid. Hvilke tiltak som er effektive, må avgjøres i hvert enkelt tilfelle. Ofte vil det være behov for en periode med noe økt kontroll fra ansatte for å trygge den som har vært utsatt, slik at det ikke skjer nye episoder. Deretter går en over til tiltak som er innrettet for å skape trivsel. Det anbefales vanligvis ikke å bruke forebyggende og fremmende tiltak i den aller første tiden etter intervensjonen, da disse ofte medfører mindre voksenkontroll og dermed fare for at krenkelsene gjenopptas.

Intervensjon ved digital mobbing

I kapittel 6 er det fremhevet at et aspekt ved digital mobbing er at det er vanskelig å slippe unna. Kravet om alltid å være tilgjengelig og at det ikke finnes gjemmesteder mot digital mobbing, er trekk som går igjen i forskningsbeskrivelsene av digital mobbing.

Utvalget legger til grunn at det er helt klart at skolen har ansvaret for å intervenere mot digital mobbing som skjer på skolen i skoletiden. Det er ingen forskjell på om krenkelsen skjer i skolegården eller på Internett, gjennom en SMS eller på

digitale læringsplattformer. En utfordring ved digital mobbing er imidlertid at ytringene og handlingene kan forekomme når som helst utenfor skolen og utenom skoletiden. Typisk starter krenkelsene på skolen og fortsetter på nettet etter skoletid. Utvalget foreslår at det i § 9A-7 presiseres at elever ikke skal bli krenket i sammenheng med virksomheten. Dette innebærer at skolen også må intervenere mot krenkelser som skjer i fritiden, og som kan sies å ha sammenheng med skolens psykososiale miljø. Utvalget mener at siden et kjennetegn ved digital mobbing er at krenkelsen er vedvarende, vil slike krenkelser ofte prege elevenes psykososiale miljø på skolen. Dette betyr at skolen for eksempel skal intervenere der en elev poster en krenkende melding til en medelev på Facebook, selv om dette blir gjort etter skoletid om det har sammenheng med skolen. Utvalget mener at det er spesielt viktig i digitale mobbesaker at skoleledelsen og lærerne aktivt samarbeider med foreldrene. De involverte elevenes foreldre bør alltid kontaktes og brukes som en ressurs når skolen skal intervenere mot digital mobbing.

Den digitale arenaen som krenkelsen skjer på, gjør at den som blir rammet, ofte har en opplevelse av ikke å kunne slippe unna. I tillegg er det et kjennetegn ved digital mobbing at det kan tenkes å være uendelig mange tilskuere, noe som skiller digital mobbing fra tradisjonell mobbing. Et bilde kan for eksempel bli mer pinlig eller fornærmende dersom det sendes til et uendelig antall kjente og ukjente mennesker. Skolen og foreldrene bør derfor samarbeide om å bistå elever med å få fjernet bilder og ytringer på nettet slik at eleven kan oppleve et trygt psykososialt miljø på skolen. Utvalget viser til at nettstedet som slettme.no kan gi praktisk veiledning i hvordan eleven enkelt kan slette profiler, rapportere uønsket innhold og komme i kontakt med de ulike nettsidene. Eleven kan også få hjelp til å blokkere senderen, samle bevis og rapportere straffbare forhold til politiet.

Hvilket tiltak som skal settes i verk, må også i digitale mobbesaker vurderes i hvert enkelt tilfelle. Også her gjelder prinsippet om minst mulig inngripen. Et spørsmål som ofte oppstår i praksis, er om læreren har adgang til å inndra digitale hjelpemidler som smarttelefoner og nettbrett. Mange unge indikerer at de ikke rapporterer digital mobbing til voksne. Dette skyldes stort sett at de er redde for at datamaskinen og mobilen skal bli tatt fra dem, noe som vil føre til enda større isolasjon.¹⁶ I enkelte tilfeller vil læreren imidlertid ha behov for slik inndragning. Utvalget foreslår der-

¹⁵ Roland 2014

for i ny § 9A-5 at skoleeieren kan fastsette at læreren kan inndra digitale hjelpemidler for inntil en dag om de forstyrrer undervisningen, eller det er grunn til å tro at de vil bli eller blir brukt til å krenke andre elever eller ansatte.

I nordisk forskning er det fremhevet at digital mobbing rommer et sterkt spektakulært aspekt, i form av hatgrupper, falske profiler, utveksling av grove tekstmeldinger og sterkt seksualiserte innholdselementer.¹⁷ Utvalget vil peke på at mange av disse spektakulære handlingene og ytringene er straffbare. Mobbing er ikke et begrep i straffeloven, men flere av de digitale handlingene og ytringene vil kunne oppfylle straffebudets gjerningsbeskrivelse. For eksempel vil trusler (straffeloven § 227) eller ærekrenkelser (straffeloven § 246) være like straffbare enten de skjer ansikt til ansikt eller i det digitale rom. Utvalget mener at mistanke om eller kjennskap til straffbare handlinger bør anmeldes til politiet.

14.3.4 Oppfølging

Krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering og konsekvensene av disse må følges opp også etter at de tilsynelatende har tatt slutt. Ofte gjentas krenkelsene etter en tid, og de som har vært involvert, er ofte preget av situasjonen i lang tid etterpå. Forskning fra mange land viser at både de som har blitt mobbet, og de som har mobbet andre, er i faresonen i lang tid etter at selve mobbingen opphører.¹⁸ Det er derfor nødvendig at skolen følger opp også etter at krenkelsen og mobbingen har sluttet. Dette arbeidet vil variere fra sak til sak og må ta hensyn til omfanget av krenkelsene, hvor lenge de har pågått, og konsekvensene for de som har vært involvert.

Det er også viktig å iverksette en gjenopprettende prosess mellom den som har blitt mobbet, og den eller de som har mobbet. Ubehaget for de som har vært involvert i mobbing, kan være sterkt, og behovet for å få gjenopprettet trygghet, tilhørighet eller verdighet kan være akutt. Det er viktig at skolen tidlig involverer elever og foreldre i hvordan elevene skal kunne fortsette å gå på skolen sammen, slik at de også kan utvikle et positivt forhold til hverandre etter at krenkelsene og mobbingen har stoppet.

I oppfølgingen er skolen forpliktet til å gi nødvendig hjelp til den som har vært utsatt for krenkelser og mobbing. Dette kan innebære at en

kobler inn helsetjenester dersom det er snakk om at det har utviklet seg psykiske vansker. Vi vet at mange av de som har vært utsatt for mobbing, står i fare for å utvikle psykiske vansker som angst, depresjon eller traumer. Slik hjelp skal i hovedregelen først tilbys etter at krenkelsene har stoppet. Men det er også viktig at skolen selv tilbyr den hjelpen som er nødvendig. Det aller viktigste er at det ikke skjer nye krenkelser, og for mange av de som har blitt utsatt, vil det være det aller viktigste hjelpetiltaket. For andre elever vil hyppige samtaler med en trygg voksen, sosialferdighetstrening eller andre tiltak være viktige.

De som har vært med på å utsette andre for mobbing, står også i fare for å utvikle vansker. Mobbing kan ses på som antisosial atferd, og de som har utvist slik oppførsel på skolen, står i økt fare for å gjenoppta slik atferd senere i livet.¹⁹ For noen elever som har drevet med mobbing, har denne fungert som en kilde til positive opplevelser av tilhørighet eller makt. Ved at man stopper mobbingen, fratras disse derfor noe som må erstattes av andre og mer positive opplevelser. Utvalget vil derfor peke på betydningen av at skolene får økt bevissthet om å gi disse elevene ros og anerkjennelse for positiv atferd. Noen av disse elevene har også behov for hjelp til å utvikle positive strategier for å inngå vennskap.

I oppfølgingen av hele grupper med elever der mobbing har foregått, er målet å snu den felles erkjennelsen av gruppen som utrygg. Omfanget av tiltak som bør settes inn for å skape en felles opplevelse av trygghet, avhenger av hvor omfattende mobbingen har vært. I disse elevgruppene kan tiltak rettet mot å skape positivt samhold, for både elevene og foreldrene, være til stor hjelp. Ofte vil det være behov for å være ekstra påpasselig med at det ikke skjer små eller store krenkelser i slike grupper, i lang tid etter at mobbingen har sluttet. Utarbeidelse av trivselsregler, god klasseledelse og ekstra oppmerksomhet på krenkende atferd kan ofte være gode tiltak. Etter en tid kan slike grupper nyttiggjøre seg generelt forebyggende tiltak. De bør imidlertid ikke settes inn før en er sikker på at krenkelsene og mobbingen har opphørt.

Oppfølging etter digital mobbing

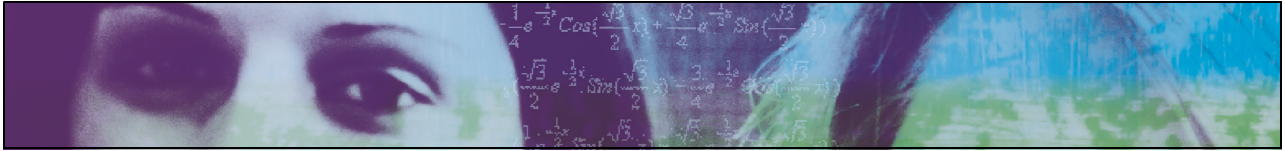
I oppfølgingen av en sak om digital mobbing bør skoleledelsen og læreren bruke tid på å utvikle elevenes digitale dømmekraft. I kapittel 13 er opplæring i digital dømmekraft beskrevet som et fore-

¹⁶ National Children's Home 2002

¹⁷ Kofoed 2013

¹⁸ Olweus 2012, Roland 2014, Salmivalli 2005

¹⁹ Olweus 2012



Figur 14.4

byggende tiltak. Elevene må ha kompetanse i hvordan de skal bruke digitale verktøy på en forsvarlig måte, og ha et bevisst forhold til personvern og etisk bruk av Internett. I arbeidet med å følge opp kan skoleledelsen og lærere bruke tjenester som dubestemmer.no og IKTplan.no.

14.4 Ansatte som krenker, mobber, trakasserer og diskriminerer

I kapittel 8 har vi sett at det er begrenset med forskning om ansatte som mobber eller krenker elever. I Elevundersøkelsen for 2013 er andelen elever som rapporterer at de har blitt mobbet av lærere og andre ansatte, henholdsvis 1,8 pst. (av lærere) og 1,1 pst. (andre voksne på skolen).²⁰ Hellevik og Øverlien fant i sin kunnskapsoversikt over studier om digital mobbing at studier viser at 3,8 pst. av elevene opplever digital mobbing fra én eller flere lærere.²¹ Elevene opplever også at de blir krenket av de ansatte på skolen på ulike måter i norsk skole. NIFU fant i sin undersøkelse fra 2010 at 4,9 pst. av elevene på 10. trinn rapporterte at de har opplevd å bli utsatt for urettferdig behandling eller diskriminering av én eller flere lærere én gang i uken eller oftere.²²

Det finnes lite forskning på årsakene til at lærere og andre ansatte krenker elever. Læreren skal være en god rollemodell, og ha som mål å ha en god relasjon til hver enkelt av sine elever. Utvalget mener at krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering fra lærerens side er helt uakseptabelt. Slike handlinger strider mot lærerens yrkesetiske forpliktelser,²³ prinsippene for god klasseledelse og bidrar til en dårlig skole- og klassekultur. Det er også en utfordring med passive lærere og andre ansatte som ikke griper inn i de tilfeller der andre elever utfører handlinger som innebærer et brudd på elevens rett til et trygt psykososialt miljø. Håndteringsprosessen for å sikre at ansatte ikke krenker, mobber, trakasserer eller diskriminerer elever, vil på mange måter

kunne være den samme som når elever utfører slike handlinger. Det som skiller, er at arbeidsgivere kan bruke andre virkemidler og sanksjoner med hjemmel i arbeidsmiljøloven. Utvalget vil i det følgende kort skissere noen momenter som skoleeier og rektor kan bruke når det er mistanke om at lærere eller annet personale krenker, mobber, trakasserer eller diskriminerer en elev. Vi skal her vise til både muligheter og begrensninger i håndterings- og oppfølgingsfasene.

Mistanke

Skolens ledelse har et ansvar for at det er etablert en kultur for at krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering av elever og andre er uakseptabelt og ikke skal forekomme i noen tilfeller. I forslag til ny § 9A-8 foreslår utvalget å lovfeste en skjerpet aktivitetsplikt i de tilfeller ansatte krenker elever. Skolen må sikre at de har et velegnet system for å fange opp eventuelle mistanker om at en ansatt på skolen har en atferd som er ikke er akseptabel. Et slikt varslingsystem må sikre at både elever, foreldre og kolleger har en reell mulighet til å varsle om en mulig mistanke om krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. En mistanke kan for eksempel oppstå etter at skolen har gjennomført Elevundersøkelsen og det viser seg at en klasse eller gruppe rapporterer om et dårlig psykososialt skolemiljø. Skolen må ha faste rutiner for oppfølging av Elevundersøkelsen og andre undersøkelser som skolen eller klassen benytter.

Avdekking

En mistanke må alltid sjekkes ut. Det er viktig at det er etablert en kultur for at kolleger på et tidlig tidspunkt våger å ta opp en mistanke med den som mistanken er rettet mot. Eventuelle feiltolkninger kan da avverges. Utvalget har merket seg at krenkelser og mobbing fra voksne ikke alltid trenger å være intendert som det, og at det også kan handle om «masing» som oppleves som vanskelig for eleven. Det er nødvendig at rektor vurderer om en lærers atferd og klasseledelse ligger innenfor det en normalt kan forvente at en lærer

²⁰ Wendelborg mfl. 2014

²¹ Hellevik og Øverlien 2013

²² Lødding og Vibe 2010

²³ Utdanningsforbundet 2012

må kunne utvise, for eksempel irettesettelse av en elev for å skape ro og orden i klasserommet.

Utvalget vil understreke at det er den ansattes ansvar å sørge for en kommunikasjon med eleven som ikke er støtende. De ansatte på skolen har en omsorgsplikt overfor elevene og skal ikke være de som krenker elevens integritet og verdighet. I avdekkingsprosessen er det viktig at alle parter blir hørt, og at alle blir ivaretatt på en god måte. Dette gjelder særlig for den eleven og de foreldrene som kan oppleve det som et veldig stort steg å varsle om krenkelser eller mobbing fra en ansatt på skolen. Samtidig må rektor behandle den ansatte på en god måte og sørge for at hun eller han får komme med sin versjon og tolkning av en eventuell hendelse.

Intervensjon

Dersom det er avdekket at en ansatt har krenket eller mobbet en elev, har rektor og skoleeier flere veiledingstiltak og sanksjonstiltak som kan benyttes alt etter alvorlighetsgrad, årsak og kontekst. Det viktigste er at all krenking, mobbing, trakassering og diskriminering umiddelbart stopper opp, og at elever og foreldre føler seg sikre på at krenkelser i fremtiden ikke vil finne sted.

Deretter må rektor intervenere overfor den ansattes atferd og vurdere konsekvensene av de krenkelsene som er begått. Skoleeier og rektor har i disse tilfeller en rett og plikt til å utøve styringsrett i arbeidsforholdet. I begrepet *styringsrett* ligger at arbeidsgiveren i utgangspunkt har en ensidig rett til å treffe bestemmelser som angår arbeidsforholdet og virksomheten.²⁴ For eksempel kan arbeidsgiveren avgjøre hvem som skal ansettes og sies opp, fordele oppgaver, veilede og kontrollere arbeidet. I skolen er det i utgangspunktet skoleeieren som har styringsrett, og som har myndighet til å styre rektor og de øvrige ansatte på skolen. Det er likevel allment akseptert at styringsretten kan delegeres nedover i lederhierarkiet slik at rektor kan utøve styringsrett innenfor sitt ansvarsområde overfor de ansatte. Det rettslige grunnlaget for styringsretten er at rettsordenen har anerkjent en slik myndighet for arbeidsgiveren.

Videre regulerer opplæringsloven § 9-1 rektors plikt til å styre opplæringen i skolen. Det er rektor som er ansvarlig for at de ansatte yter det beste for elevene, slik at formålet med opplæringen oppnås. Utvalget mener at i de tilfeller der for eksempel ansatte mobber og krenker elever, vil

dette være et brudd på arbeidsavtalen, der rektor har en plikt til å bruke styringsretten slik at elevenes rett til et trygt psykososialt skolemiljø blir oppfylt. I disse tilfellene kan den ytterste konsekvensen bli å avslutte arbeidsforholdet i form av oppsigelse og avskjed.

I en interessekonflikt mellom hva som er til det beste for eleven, og hva som er til det beste for den ansatte, skal hensynet til eleven etter utvalgets oppfatning som hovedregel veie tyngst. Dersom en rektor ikke utøver sin plikt til å gripe inn overfor passive ansatte eller ansatte som krenker og mobber elever, vil dette kunne medføre arbeidsrettslige konsekvenser for rektor selv. Skoleeiers og rektors styringsrett er imidlertid begrenset. Verken skoleeier eller rektor har en fri adgang til å styre passive ansatte eller ansatte som krenker elevene. Både lovgivningen, tariffavtaler og den enkelte arbeidsavtalen setter begrensninger. For skoleeier og rektor finnes de viktigste lovbestemte begrensningene i arbeidsmiljøloven, opplæringsloven og forvaltningsloven. Videre må styringsretten utøves i samsvar med ulovfestede saklighets- og rimelighetsprinsipper.

I de tilfeller der en ansatt krenker elevene eller ikke griper inn overfor brudd på elevens rett til et trygt psykososialt skolemiljø, vil dette innebære et brudd på den ansattes arbeidsavtale. I disse tilfellene vil den ytterste konsekvensen kunne bli å avslutte arbeidsforholdet i form av oppsigelse eller avskjed. Hovedregelen vedrørende oppsigelse er nedfelt i arbeidsmiljøloven § 15-7. En arbeidstaker kan bare sies opp dersom det foreligger saklig grunn til oppsigelse. Kravet til saklig grunn innebærer en interesseavveining der det på den ene siden skal tas hensyn til den ansattes stillingsvern, og på den annen side tas hensyn til elevene og samfunnet for øvrig. Tilstrekkelig saklig grunn vil kunne være mangelfulle arbeidsprestasjoner. Dersom lærerens klasseledelse ligger under det man med rimelighet kan forvente av en lærer, vil manglende klasseledelse kunne være grunnlag for oppsigelse.²⁵

Rektor vil imidlertid ha flere forpliktelser før oppsigelse blir aktuelt. Det ulovfestede saklighets- og forholdsmessighetsprinsippet som er knyttet til den maktutøvelsen som styringsretten innebærer, krever at rektor foretar en forsvarlig saksbehandling. Rektor bør derfor undersøke forholdene, og den ansatte må bli varslet slik at vedkommende får anledning til å gjøre rede for sitt syn på saken. Rektor har også en plikt til å vurdere andre mindre inngripende tiltak.

²⁴ Evju 2003

²⁵ Se LB-2004-7399

Rektor vil normalt ha en veiledningsplikt før den ansatte eventuelt får en advarsel. Utvalget legger til grunn at veiledningsplikten typisk vil gjelde for en lærer som utfører dårlig klasseledelse og ikke makter å skape et trygt psykososialt skolemiljø for elevene. Av rettspraksis kan nevnes en dom fra Borgating lagmannsrett som omhandler dårlig klasseledelse. Rektor hadde mottatt klager på manglende ro i lærerens klasser. Oppsigelsen ble kjent ugyldig av lagmannsretten fordi skolen skulle ha satt i verk tiltak for lærerens arbeidssituasjon og nødvendig veiledning. Videre uttalte lagmannsretten at det var enighet om at hvis sluttevalueringen av veiledningen var negativ, måtte andre tiltak vurderes.²⁶

Rektor kan i kraft av sin styringsrett ha rett til å gi en lærer en advarsel som følge av mangelfull arbeidsprestasjon. En advarsel skal primært være en sanksjon for mangelfullt utført arbeid. Utvalget legger til grunn at heller ikke en advarsel er aktuelt der den ansattes krenkelser fremstår som særlig klanderverdige. I slike situasjoner har skoleeieren rett til å avslutte arbeidsforholdet uten at det først gis en advarsel. Det er først og fremst i de tilfellene der den ansattes handlinger er av mindre alvorlig karakter, slik at dette forholdet i seg selv ikke gir grunnlag for å bringe arbeidsforholdet til opphør, at rektor kan gi en advarsel. At det gis advarsel for slike forhold, vil deretter gjøre det lettere å få aksept for at oppsigelsen har saklig grunn dersom de uakseptable handlingene skjer igjen.

Det følger av rettspraksis at arbeidsgiveren også ved oppsigelse som skyldes arbeidstakerens forhold, i visse tilfeller kan ha en plikt til å vurdere om arbeidstakeren kan omplasseres til annet arbeid i virksomheten, i stedet for å gå til oppsigelse. Denne plikten er ikke absolutt, men gjelder i visse tilfeller. For rektor kan plikten gjelde hvis en lærer utøver dårlig klasseledelse, men trolig ikke der læreren krenker eller mobber elevene.

Oppfølging

I oppfølgingen av en sak der en elev har blitt krenket eller mobbet av en ansatt, er det nødvendig at skolen evaluerer hele håndteringsprosessen. Det er også viktig at det blir stilt spørsmål om hvorfor skolen fikk en situasjon der en ansatt endte opp med å krenke elever. Kan det være noe med kulturen på skolen og i lærerkollegiet? Er rammefaktorene tilfredsstillende? Har de ansatte et tilfredsstillende psykososialt arbeidsmiljø? Er det hendelser

som er skjedd i fortiden som kan ha påvirket den situasjonen skolen havnet i? Slike spørsmål bør rektor stille for å vurdere sin egen organisasjon og dermed prøve å forstå de eventuelle bakenforliggende årsakene. En slik evaluering bør igjen følges opp med for eksempel endringer i internkontrollen til skolen eller nye handlingsplaner. Målet må være å sikre at også de ansatte har et godt psykososialt miljø som legger vekt på faktorer som fremmer engasjement og arbeidsglede, og dermed reduserer sjansene for utbrenthet og stress.

14.5 Forholdet til regelverket

Skolens ansvar for å stoppe krenkelser er beskrevet i opplæringsloven kapittel 9a og tydeliggjøres i forslaget til en ny *aktivitetsplikt* i kapittel 15 i denne utredningen. Utvalget understreker at krenkelser må håndteres med en gang. Utvalget mener at Utdanningsdirektoratet sammen med Læringsmiljøseneteret må lage en veiledning til skoler om hvordan den nye *aktivitetsplikten* skal konkretiseres. Veilederen må vise hvordan skolene skal gå frem for å håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Denne veilederen må ta utgangspunkt i juridiske saksbehandlingsprinsipper og kunnskap om og forskning på riktig håndtering.

I den grad skolen bruker undersøkelser/kartlegginger for å avdekke krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, oppstår det enkelte personvernrettslige utfordringer som det er viktig at skolen er kjent med. Utvalget vil peke på at bruk av sosiometriske undersøkelser, spørreundersøkelser og observasjon av enkeltelever vil kunne innebære behandling av personopplysninger der skolen må følge personopplysningsloven. Dette betyr for eksempel at avgjørelsen om hvilke undersøkelser som skal benyttes, bør tas av skoleeieren. Dette henger sammen med at det er skoleeieren som er behandlingsansvarlig etter personopplysningsloven, og som skal ha oversikt over hvilke personopplysninger som innhentes og brukes. Skoleeieren kan delegere behandlingsansvaret videre til rektor. Utvalget viser også til at enkelte typer kartlegginger av elevens atferd vil kunne kreve samtykke fra eleven eller foreldrene før kartleggingen iverksettes. Dette vil spesielt være tilfellet der det er behov for å samle inn sensitive personopplysninger. Utvalget mener at skoleeieren skal ha adgang til å dokumentere elevens atferd, og at det er behov for en lovhjemmel i kapittel 9a som er tydelig på hvilke vilkår og ram-

²⁶ Se LB-2004-7399, Eriksen 2012

mer som gjelder. Dette vil bli mer utførlig behandlet i kapittel 15 i denne utredningen.

Utvalget ser at regelverket om digitale medier og hvilke regler som gjelder for å overvåke elevens e-post og nettbruk, kan være vanskelig tilgjengelig for skoleeiere, skoleledere og lærere. Utvalget foreslår derfor i kapittel 13 at Kunnskapsde-

partementet tar initiativet til å inngå et samarbeid med Datatilsynet for å utarbeide en veileder for å heve skoleeierens kompetanse for behandling av personopplysninger. Senter for IKT i utdanningen er her også en viktig aktør som bør involveres i et slikt arbeid.

Kapittel 15

Økt rettssikkerhet ved tydeliggjøring av opplæringsloven kapittel 9a

Boks 15.1 Utvalgets forslag i kapittel 15

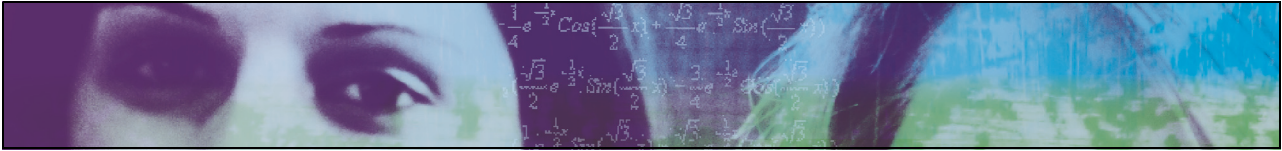
- Sentrale prinsipper i barnekonvensjonen lovfestes i opplæringsloven kapittel 1 og 9a.
- Innholdet i elevens rett til et trygt psykososialt skolemiljø presiseres i loven, og ulovfestede prinsipper reguleres i § 9A-1.
- Skoleeierens plikt til å sette inn tiltak for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø for alle elever tydeliggjøres i kapittel 9a.
- Elevens rett til et trygt fysisk miljø reguleres i § 9A-2.
- Kravet til systematisk HMS-arbeid og internkontroll knyttet til elevenes skolemiljø i kapittel 9a presiseres i loven.
- Reguleringen av ordensreglement, herunder bortvisning, flyttes til kapittel 9a
- Det foreslås endringer i bestemmelsene om brukermedvirkning, særlig skolemiljøutvalget.
- Skoleeieren gis en lovpålagt plikt til å gi medlemmer i brukerorganene opplæring slik at de kan utføre vervet sitt på en forsvarlig måte.
- Det foreslås en aktivitetsplikt med lovfestede krav til hvordan skoler skal behandle krenkelser av elevene.
- Nulltoleranse for personale som krenker, lovfestes. Det presiseres en skjerpet aktivitetsplikt for skoleeieren og skolen om noen ansatte mistenker eller har kunnskap om at ansatte krenker elever.
- Ansvarsområdet for skolens plikt til å gripe inn i forbindelse med krenkelser presiseres slik at det går frem av loven at plikten gjelder for alle ord og handlinger som krenker en elev og som har sammenheng med skolens virksomhet, deriblant digital krenkelser.
- Det lovfestes et forbud mot gjengjeldelse overfor elever eller foreldre som melder fra om at eleven er krenket.
- Departementet bes om å utrede behovet for rettslig grunnlag for bruk av tvang i grunnopplæringen.

15.1 Innledning

Regelverket er et viktig virkemiddel for å sikre at alle elever skal ha et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Opplæringsloven kapittel 9a trådte i kraft 1. april 2003. Kapitlet er også kalt elevenes arbeidsmiljølov. Bestemmelsene skal sikre at ingen elever blir krenket i norsk skole ved at alle elever har en individuell rett til et godt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring og at skolen har lovpålagte plikter for å oppfylle dette.

Utvalget trakk i avsnitt 12.5.2. frem fem målsettinger for at elever skal ha et trygt og inkluderende skolemiljø. Den første målsettingen var

bedre rettssikkerhet og rettsvern for elevene og en mer effektiv håndheving av opplæringsloven kapittel 9a. Målsettingen har sammenheng med den første utfordringen utvalget trakk frem i kapittel 12 om at elevenes rettsikkerhet ikke er god nok og manglende oppfyllelse av rettighetene i kapittel 9a. Elevene har sterke rettigheter på papiret, men de følges ikke alltid opp i praksis. I kapittel 15 foreslås det tiltak rettet mot denne målsettingen. Det foreslås her endringer i opplæringsloven kapittel 9a. Det er viktig at det er klart hvilket ansvar skoleeier, rektor og andre ansatte på skolen har for at elevene skal ha et psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet. I dette kapitlet vurderer utvalget innholdet i elevens rett og kravene som stilles til



Figur 15.1

skoleeier og skoler for å sikre at retten oppfylles. Utvalget mener at det er nødvendig med omfattende endringer i kapittel 9a med tilgrensende bestemmelser for at alle elever skal oppleve at de har et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. I dette kapitlet og i kapittel 16 presenterer utvalget de endringene som bør gjøres i regelverket for å sikre at elevenes rettigheter blir oppfylt. Begrepet klage brukes i kapittel 15 og 16 i vid forstand og dekker mer enn klage på enkeltvedtak.

Det er også nødvendig å se på bestemmelser om håndhevelsen av kapittel 9a, det vil si klageordningen, tilsyn og muligheten for bruk av administrative sanksjoner og reaksjoner og erstatningsordninger dersom skoleeiere og skoler ikke følger lovens krav. Dette er virkemidler for kontroll og sanksjonering. Utvalget behandler dette i kapittel 16. I tillegg er det behov for særskilte tiltak for å øke regelverkskompetansen og bedre implementeringen av kapittel 9a. Dette er behandlet i kapittel 21. Kapittel 15, 16 og 21 må ses i sammenheng.

Endringene som foreslås i dette kapitlet gjelder også for private skoler med rett til statstilskudd etter privatskoleloven § 2-1 med mindre annet er omtalt.

Kapittel 9a foreslås endret til kapittel 9A. Dette er i samsvar med anbefalinger fra Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet for nummereringen av kapitler i lov.¹ Nye bestemmelser omtales i dette derfor med stor bokstav, for eksempel § 9A-1. Gamle omtales med liten a. Henvisninger til kapittel 9a i teksten gjøres gjennomgående som kapittel 9a fordi det ofte vil gjelde for både nytt og gammelt kapittel.

15.2 Hovedtrekkene i forslag til endringer i regelverket

Utvalgets forslag til endringer gir et kraftig signal om viktigheten av et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, og nødvendigheten av å jobbe med barns menneskerettigheter. Arbeidet for et

trygt psykososialt skolemiljø er et spørsmål om å oppfylle barns grunnleggende menneskerettigheter etter blant annet FNs barnekonvensjon.

Utvalget mener at det er behov for omfattende endringer i kapittel 9a. Disse endringene gjøres både i elevens rett, kravene til skoleeieren og skolen samt i klageordningen og ved lovfesting av administrative sanksjoner og reaksjoner. Utvalget mener at det er nødvendig med krav i opplæringsloven som sikrer barns og unges rett til utdanning etter barnekonvensjonen artikkel 28 og 29, uten krenkelser. Utvalget ser også at det er behov for å gjøre noen endringer i § 9a-1 om elevens rett for å tydeliggjøre innholdet i denne, samt for å lovfeste sentrale prinsipper i kapittel 9a som i dag er ulovfestede. Kapittel 9a er et redskap for å oppfylle blant annet barnekonvensjonen artikkel 2, 19, 28 og 29.

Utvalget mener det er nødvendig å lovfeste kravene til det systematiske arbeidet med helse, miljø og sikkerhet (HMS) mer utfyllende. Her mener utvalget at opplæringsloven i større grad bør samordnes med arbeidsmiljøloven § 3-1 om systematisk HMS-arbeid og internkontroll. Utvalget har videre sett på de individrettede pliktene i opplæringsloven § 9a-3 og hvordan de fungerer. Utvalget mener at det er behov for å forenkle regelverket her. Dette foreslås ved at dagens handlingsplikt (§ 9a-3 andre ledd) og vedtaksplikt (§ 9a-3 tredje ledd) samordnes slik at det blir en *aktivitetsplikt* for skoleeierne og skolene dersom ansatte har mistanke eller kunnskap om at én eller flere elever har blitt krenket, og om foreldrene eller elevene ber om tiltak mot krenkelser. Dagens to «spor» for håndtering av saker hvor elever krenkes fungerer ikke slik de var tenkt. Videre er det grunn til å stille spørsmål om hvilke rettslige rammer som bør fastsettes for å sikre at eleven igjen får et trygt psykososialt skolemiljø. Utvalget mener elevenes rettssikkerhet må styrkes gjennom andre prosedyrekrav enn dagens. Et grunnleggende spørsmål er om enkeltvedtaket er egnet til å løse en sak knyttet til mellommenneskelige relasjoner der innholdet i enkeltvedtaket egentlig ikke er av en slik karakter at det krever enkeltvedtaksform. Utvalget mener at det bør vurderes andre saksbehandlingsregler som kan ivareta rettssikkerheten til eleven og forel-

¹ Justisdepartementet 2000

drene på en bedre måte, og kan gi skoleeiere mulighet til å løse saken på en faglig god måte.

Utvalget foreslår endringer i klageordningen. Dette har sammenheng med innføringen av aktivitetsplikten og at FNs barnekomité har uttalt at nasjonale klageordninger må være et effektivt rettsmiddel som er barnesensitivt, sikrer barns behov for en rask avklaring i saken og er tilgjengelig. Det elever og foreldre har behov for, er en mulighet til å klage på skolens eller skoleeierens mangelfulle oppfyllelse av lovpålagte plikter for å oppfylle elevens individuelle rett til et trygt psykososialt miljø og at eleven ikke lenger krenkes. Ved et enkeltvedtak er det normalt ikke den mangelfulle oppfyllelsen som blir vurdert, men innholdet i enkeltvedtaket og om det er egnet og tilstrekkelig til å oppfylle retten. Ved å innføre en aktivitetsplikt som tydelig regulerer hvordan krenkelser skal håndteres for at elevens rett skal bli oppfylt, vil eleven og foreldrene kunne klage dersom de mener denne plikten ikke er oppfylt, og at de tiltakene som er satt inn, ikke er egnede og tilstrekkelige. Gjennom en ny aktivitetsplikt vil førsteinstansen, det vil her si Barneombudet, vurdere om kravene til saksgang er oppfylt, om tiltakene er egnet og tilstrekkelige til at eleven igjen har et trygt psykososialt skolemiljø, og om skolens/skoleeierens oppfølging har vært mangelfull sammenlignet med hva som kan forventes etter kapittel 9a. Dette tilsvarer Høyesteretts vurdering i Kristiansand-dommen.² Barneombudets vedtak kan påklages til Skolemiljøklagenemnda.

Utvalget mener også at det er behov for administrative sanksjoner og reaksjoner i opplæringsloven. Dette vil kunne ivareta elevens og foreldrenes rettssikkerhet når skoleeieren ikke følger opp aktivitetsplikten sin. Tilsynsmyndigheten og instansene som behandler klager etter kapittel 9a, vil kunne gjøre enkeltvedtak om administrative sanksjoner og reaksjoner. Utvalget mener videre at det bør lovfestes en oppreisningsordning der eleven og foreldrene kan tilkjennes erstatning for ikke-økonomisk tap som en følge av at skolen ikke har fulgt opp sine plikter.

Forslaget til lovendringer må ses på som en helhet. Det foreslås endringer i elevens og foreldrenes rettigheter og skoleeierens og skolens plikter for å oppfylle elevens rett og håndtere krenkelser. Her slår man fast prinsippet om at alle elever har rett til et trygt psykososialt miljø, og at skoleeieren og skolen har særskilte plikter for å oppfylle dette. Loven inneholder minstekrav til hva eleven og foreldrene kan forvente av offent-

lige og private skoler. Dersom elever og foreldre mener at skoleeieren eller skolen ikke oppfyller den lovpålagte aktivitetsplikten, kan de klage til Barneombudet. De klager da på at eleven blir krenket, og på skolens mangelfulle oppfølging av dette. Det vil også være mulig å føre tilsyn med dette. I tillegg gis Barneombudet og Skolemiljøklagenemnda, og Fylkesmannen, som tilsynsmyndighet, hjemmel til å pålegge administrative sanksjoner og reaksjoner for å sikre at skole/skoleeier oppfyller sine plikter og elevenes rettigheter.

Det at enkeltvedtaket blir erstattet av andre regler gir i sum eleven et bedre rettsvern. Aktivitetsplikten og klageretten til Barneombudet skal hindre mangelfull oppfyllelse av elevens rettigheter og sikre at skoleeieren/skolen setter inn egnede og tilstrekkelige tiltak for å oppfylle elevens rett. Dette skjer ved tydeligere lovpålagte plikter for skolen når det gjelder håndtering av krenkelser og en adgang til å klage til ekstern instans på at skolens eller skoleeierens håndtering av krenkelser er mangelfull. Førsteinstansen får også «juridiske muskler» til å pålegge tiltak. Der enkeltvedtaket i dag kan ha bidratt til å heve terskelen for å klage, vil denne ordningen nå bli mer lavterskel og mer i samsvar med barnekonvensjonen. Barneombudet vil kunne bygge seg opp kompetanse i denne typen saker slik at hensynet til likebehandling og forutsigbarhet øker.

15.3 Gjeldende rett

Opplæringsloven kapittel 9a regulerer elevens skolemiljø. Alle elever har etter opplæringsloven § 9a-1 rett til et godt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Særlig §§ 9a-3 og 9a-4 inneholder skolens plikter for å sikre at denne retten oppfylles. Kapittel 9a regulerer også elevenes fysiske miljø. I korte trekk kan vi si at gjeldende kapittel 9a, utover den overordnede normen i § 9a-1, inneholder følgende:

- individrettede plikter for skolen i § 9a-3 (handlingsplikt og vedtaksplikt)
- systemrettede plikter for skolen i § 9a-4
- bestemmelser om brukermedvirkning i §§ 9a-5 og 9a-6
- bestemmelser om straff og erstatning i §§ 9a-7 og 9a-8
- bestemmelse om at kapittel 9a også gjelder for SFO i § 9a-9
- forskriftshjemmel i § 9a-10

Det er også bestemmelser i andre kapitler i opplæringsloven som har betydning for elevenes skole-

² Rt. 2012 side 146

miljø, for eksempel §§ 2-9, 2-10, 3-7 og 3-8 om ordensreglement og bortvisning, kapittel 11 om brukerorganer og formålsbestemmelsen i § 1-1. Mer utfyllende beskrivelser av gjeldende rett er redegjort for nedenfor der det er relevant.

15.4 Elevenes særskilte behov for et sterkt rettsvern mot krenkelser

Alle elever i norsk skole skal oppleve at skolen er et trygt sted der de kan få ut sitt potensial og at de blir respektert for den de er. Skolen skal ha nulltoleranse for ord og handlinger som krenker deres integritet og menneskeverd, og skal iverksette tiltak straks for å stoppe krenkelser om det skjer. Ingen barn skal oppleve at det ikke nytter å si fra om at de har blitt krenket, mobbet, trakassert eller diskriminert.

Det norske samfunnet har i de siste 30 årene blitt gradvis mer og mer mangfoldig. Dette ser vi også i skolen, der barn og unge med for eksempel ulik etnisk tilhørighet, religion, sosioøkonomisk bakgrunn, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, funksjonsevne og med ulik familiebakgrunn møtes i fellesskolen. De aller fleste barn og unge i Norge mottar grunnskoleopplæring og videregående opplæring i fellesskolen. Barn og unge i norsk skole har menneskerettigheter, og det er statens ansvar å sikre at disse blir oppfylt. Uavhengig av bakgrunn, kjønn osv. har skoleeieren og skolen et lovpålagt ansvar for at retten til utdanning etter FNs barnekonvensjon blir oppfylt, og at elevens integritet og verdighet blir respektert. Skolene skal sikre at disse rettighetene oppfylles, samt sette inn tiltak når det ikke skjer.

Skolen har blitt et sted der mangfoldet møtes, og der likeverd og inkludering er sentrale verdier, men også et sted hvor verdier daglig utfordres. Utvalget mener det er behov for en økt innsats for å sikre at alle barn opplever å bli respektert for den de er. Når 15 pst. opplever at de blir krenket to–tre ganger i måneden eller mer,³ tyder det på at vi voksne må ta ansvar for at alle elever opplever at de er likeverdige og inkludert. I Norge, der menneskerettigheter er viktige for staten, kan vi ikke velge hvem sine menneskerettigheter som skal beskyttes, vi må beskytte alle.

FNs barnekomité er opptatt av retten til utdanning og betydningen av et trygt skolemiljø uten mobbing og andre krenkelser. Komitéen har i tilknytning til artikkel 29 uttalt: «Ethvert barn har

rett til en utdanning av god kvalitet, noe som i sin tur forutsetter at det settes krav til kvaliteten på undervisningsmiljøet, undervisnings- og læringsprosessene og undervisningsmateriellet, samt til resultatet av læringen.»⁴ FNs barnekomité har understreket at utdanning er helt grunnleggende for utviklingen av individets autonomi, for dets deltakelse i samfunnet og dets mulighet til å leve et selvstendig liv. De peker på at diskriminering på dette området ikke bare er et brudd på retten til utdanning i seg selv, men at det også river grunnene vekk under oppfyllelsen av andre rettigheter.⁵ Barnekomitéen har om skolemiljøet uttalt følgende:

«I tillegg må skolemiljøet være gjennomsyret av den frihet og den ånd av forståelse, fred, toleranse, likestilling mellom kjønnene og vennskap mellom alle folkeslag, etniske, nasjonale og religiøse grupper og personer som tilhører urbefolkningen, som etterspørres i artikkel 29 nr. 1 bokstavene b og d. En skole som tillater mobbing eller annen voldelig eller ekskluderende praksis, er ikke en skole som tilfredsstiller kravene i artikkel 29 nr. 1.»⁶

I Norge har vi opplæringsplikt i grunnskolen, og det er ikke elevenes valg om de vil motta opplæring eller ikke. Når det er slik at barn og ungdom reelt sett ikke har et valg om de skal oppholde seg i skolen eller ikke, må skolen gjøre sitt ytterste for at barn og ungdom ikke kommer til skade. Dette er også en begrunnelse som Høyesterett viser til i Rt. 2012 s. 146, Kristiansand-dommen. Høyesterett understreker at opplæringsplikten skjerper skoleeierens ansvar. Når foreldrene overlater ansvaret til skolene, er det viktig for dem at barna deres er trygge og har det bra. For de fleste foreldre er det at barna deres skal bli krenket, mobbet eller trakassert på skolen, noe av det de frykter mest. Foreldrene stoler på at skolen forvalter ansvaret sitt på en slik måte at barnet deres ikke krenkes, mobbes eller liknende. Dessverre opplever en del foreldre i kortere eller lengre perioder at barnet deres krenkes eller mobbes. Mange foreldre opplever da en følelse av maktesløshet.⁷ Dette skal ikke skje i norsk skole.

Utvalget mener at når det er i den norske stats interesse at barn og unge oppholder seg i skolen og får grunnopplæring, er det statens ansvar å

³ Wendelborg 2015

⁴ FNs barnekomité 2001

⁵ Sandberg 2008b

⁶ FNs barnekomité 2001 punkt 19

⁷ Roland 2014

sørge for at de har et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser som mobbing, vold, sosial isolering og trakassering. Denne begrunnelsen ble også gitt i Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) i forbindelse med at gjeldende kapittel 9a ble foreslått. Elevundersøkelsen 2014 viser at elever krenkes og mobbes i norsk skole. Disse tallene viser oss at opplæringsloven kapittel 9a i praksis ikke gir barn og ungdom det vernet de har rett til. Utvalget mener at det er nødvendig å endre kapittel 9a slik at elevene får et bedre og mer målrettet rettsvern. Det er i dag barn og ungdom som ikke opplever norsk skole som et trygt sted å være, og som vi må ta et ekstra ansvar for at blir ivaretatt. Dersom elevene opplever krenkelser, går det ofte også ut over elevens faglige prestasjoner, og eleven kan ende utenfor utdanningssystemet og samfunnet. Skoleelever skal ha minst like klare rettigheter som voksne arbeidstakere har til et trygt psykososialt arbeidsmiljø med ordninger som gir et effektivt vern av rettighetene om de ikke oppfylles. Det at skolen som institusjon er asymmetrisk, gjør at skoleeieren og skolen har et særskilt ansvar for at elever ikke krenkes av ansatte ved skolen. Det er slik utvalget ser det nødvendig å være ekstra på vakt mot krenkelser fra ansatte, fordi disse er i en maktposisjon overfor elevene.

Utvalget mener det er nødvendig å endre regelverket slik at skolenes og skoleeierens ansvar blir tydeligere. Det må være et tydeligere individuelt vern mot krenkelser samt et institusjonelt ansvar for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø og forebygge krenkelser. Stortinget har understreket skolenes og skoleeierens ansvar for barna gjennom å lovfeste elevens individuelle rett til et godt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring i opplæringsloven kapittel 9a. Vi har alle et ansvar for å gjøre noe slik at alle barn opplever en skole med et trygt psykososialt skolemiljø, der de får oppfylt sitt fulle potensial og står rustet til å møte fremtiden.

15.5 Behov for regelverksendringer for å sikre at alle elever har et trygt psykososialt skolemiljø

Regelverket er et sentralt virkemiddel i samfunnsstyringen og skal blant annet sikre at enkeltpersoner og virksomheter handler i tråd med viktige samfunnshensyn. Ved utformingen av regelverk er det ulike måter å sikre at rettigheter og plikter blir oppfylt. I forbindelse med kapittel 9a om elevenes skolemiljø fastsatte Stortinget bestemmel-

ser som brukte store deler av det juridiske virkemiddelapparatet. I kapittel 9a er det fastsatt

- en individuell rett for elevene
- krav til internkontroll
- krav til enkeltvedtak
- særskilte prosedyrekrav om ansatte har mistanke eller kjennskap til krenkelser
- bestemmelser om involvering av elevene
- krav om brukerorganer og involvering av disse
- bestemmelser om straff
- bestemmelser om erstatning på grunnlag av arbeidsgiveransvaret

I tillegg kan Fylkesmannen gjennomføre tilsyn med overholdelsen av bestemmelsene i kapittel 9a og behandle klager. Oppsummert har lovgiveren her tatt i bruk de fleste av de juridiske virkemidlene. Det overordnede spørsmålet er om virkemidlene er brukt på en hensiktsmessig måte slik at de i realiteten oppfylder formålet med kapittel 9a, nemlig at alle elever skal ha et godt psykososialt skolemiljø. Elever skal ikke bli krenket i norsk skole, og dersom de blir det, skal saken håndteres slik at retten igjen oppfylles.

I St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* er det understreket at myndighetene etter at en lov eller regel har virket en stund, bør vurdere de faktiske virkningene av den. Drøye ti år etter at kapittel 9a trådte i kraft, gjelder dette også for kapittel 9a. Utvalget mener også at det er behov for å stille spørsmål ved hvorfor det som er sterke rettigheter på papiret, ikke har fungert så godt som man skulle tro. Elevundersøkelsen 2014 viser som vi har sett over at 3,9 pst. av elevene mener at de blir mobbet to–tre ganger i måneden eller mer. Hele 15 pst. av elevene mener at de har blitt utsatt for én eller flere typer krenkelser to–tre ganger i måneden. Både mobbingen og krenkelsene gjør at elevens rett etter § 9a-1 ikke blir oppfylt, noe som utløser plikter for skolen.

Et sentralt spørsmål i fortsettelsen er om elevenes rettigheter etter loven oppfylles på en god nok måte. Er det slik at det ikke har noen betydning at reglene i stor grad forvaltes av ikke-jurister? Dette er et spørsmål om elevenes rettssikkerhet. Regelverksetterlevelsen i sektoren er viktig for elevenes rettssikkerhet. Her vil vi se nærmere på skoleeierens og skolens regelverkskompetanse og -etterlevelse og elevenes rettssikkerhet. Når det skal vurderes hvorfor reglene ikke fungerer etter intensjonen, må det også i evalueringen ses på hvordan bestemmelsene oppfattes, og om hensikten med dem fremstår som klar.

15.5.1 Skoleeiers og skoleleders regelverkskompetanse

Det stilles store krav til skoleeiers og skoleleders juridiske kompetanse. Det følger av opplæringsloven §§ 13-10 at skoleeiere skal sikre at rettighetene og pliktene som er fastsatt i opplæringsloven med forskrifter, skal oppfylles, samt at skoleeiere skal ha et forsvarlig system for å fange dette opp. Skoleeiere er pålagt at det skal være skolefaglig kompetanse på skoleeiernivå, jf. opplæringsloven §§ 13-1. Det er ikke lovfestet særskilte krav i opplæringsloven til juridisk kompetanse.

Skolen er styrt av om lag 400 lover og forskrifter.⁸ Et trekk ved samfunnet er økt rettsliggjøring. Dette har også skjedd innenfor utdanningsområdet, der det i de siste tiårene har vært økt oppmerksomhet på rettigheter og plikter.⁹ Innenfor utdanningsområdet blir rettslig styring i stor grad brukt.¹⁰ Et annet trekk er at saksbehandling og prosedyrer i offentlig forvaltning i økende grad er regulert av rettsregler. Abusland mener det ikke er mulig å utarbeide og kontrollere rutineene uten å kjenne rettsreglene.¹¹

Rettsanvenderne innenfor utdanningssektoren er i liten grad jurister. Ifølge en undersøkelse gjennomført av Norges Juristforbund har to av tre kommuner ikke ansatt jurister.¹² De fleste fylkeskommunene har ansatt jurister som i ulik grad jobber med videregående opplæring. Det at rettsanvenderne ikke er jurister, er også understreket av Universitetet i Oslo i det tverrfaglige prosjektet Legal standards and Professional Judgment in Educational Leadership (LEX-EL). Utdanningsbakgrunn kan si noe om antatt juridisk kompetanse. Når det gjelder skolelederne, har vi kjennskap til deres utdanningsbakgrunn blant annet gjennom Utdanningsdirektoratets årlige spørring til Skole-Norge for høsten 2013. Her har NIFU på vegne av direktoratet spurt rektorene hvilken utdanning de har. Vi finner her forskjeller mellom grunnskolene og videregående opplæring. I grunnskolen svarer 82 pst. at de har grunnutdanningen sin fra en lærerhøgskole, resten har universitetsutdanning. I videregående opplæring har 62 pst. av rektorene høyere grads utdanning, mens 30 pst. har høyere utdanning av lavere grad. Litt over halvparten har universitetsutdanning. Det er ikke kjent hva universitetsutdanning

betyr.¹³ Et spørsmål i forlengelsen av dette er hva som kjennetegner disse som rettsanvenderne.

Kapittel 9a er krevende fordi det ikke bare krever at rettsanvenderne har kjennskap til opplæringsloven, men også til saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Ved praktiseringen av et innfløkt regelverk virker tre forhold sammen: det regulative, det normative og det kognitive.¹⁴ Det er mange bestemmelser som regulerer hvordan norsk skole skal være. Dette forutsetter kunnskap om regelverket og evnen til å utvise skjønn i skolen, men hvordan stiller skoleledere seg til den oppgaven når de færreste av dem er jurister?¹⁵

Ikke-juristers rettsanvendelse innenfor ulike sektorer er studert i flere undersøkelser. Stang og Aamodt problematiserer i en rapport utfordringer knyttet til regelkunnskap og praktisering knyttet til taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt når de fleste rettsanvenderne ikke er jurister.¹⁶ De understreker her at for å sikre en lovmessig rettsanvendelse er det en nødvendig forutsetning at den som bruker regelverket, praktiserer dette i tråd med loven og dens intensjoner. Her er det viktig med kunnskap. De problematiserer hva det vil si å kjenne loven. De spør hva vil det si å kjenne loven når informantene i studien på den ene siden uttrykker at de ikke har lest regelverket, rundskriv og veiledere, og at de ikke kjenner ulike paragrafer, samtidig som de selv uttrykker at de kan loven og ofte formidler en praksis som er i tråd med de samme reglene. De peker også på at mange av informantene hadde vanskelig for å formidle sin kjennskap til regelverket på en eksakt måte.¹⁷ Stang og Aamodt spør om praktikerne likevel kan ha en innøvd praksis i tråd med reglene, selv om de ikke klarer å gjengi reglene på en eksakt og presis måte med henvisninger til lovverket.¹⁸ De samme spørsmålene vil være relevante for praktiseringen av kapittel 9a.

Welstad har vurdert skoleledere som rettsanvenderne. Han trekker også inn undersøkelser fra andre sektorer for å belyse ikke-juristers rettsanvendelse generelt. Welstad viser til hvordan en jurist vil bruke juridisk metode som tar utgangspunkt i rettskildene for å løse et rettslig spørsmål.¹⁹ En jurist vil ta utgangspunkt i loven. Welstad peker på at tidligere undersøkelser av ikke-

⁸ Welstad 2011a

⁹ Abusland 2006

¹⁰ Direktoratet for forvaltning og IKT 2010

¹¹ Abusland 2006.

¹² Norges Juristforbund 2011

¹³ Vibe 2013

¹⁴ Møller 2013a

¹⁵ Welstad 2011a

¹⁶ Stang og Aamodt 2013

¹⁷ Stang og Aamodt 2013

¹⁸ Stang og Aamodt 2013

¹⁹ Welstad 2011a

juristers måte å løse juridisk spørsmål på viser at de bruker andre fremgangsmåter enn det som skisseres i rettskildelæren. I stedet for å ta utgangspunkt i loven for å finne løsningen på et rettsspørsmål vektlegger de andre argumenter og hensyn. Welstad viser til at det ofte ikke finnes tilstrekkelig utdanningsrettslig kompetanse på skoleiernivå eller på skolenivå. Dette har ikke bare sammenheng med manglende fagpersonell i kommunene, men også med at utdanningsretten er mangesidig og komplisert. Disse trekkene kan være med på å gjøre regelverket mindre tilgjengelig i den praktiske skolehverdagen, noe som igjen virker inn på muligheten til å gjennomføre saksbehandling i samsvar med gjeldende regelverk.²⁰

Universitetet i Oslo gjennomførte i 2010 en undersøkelse av klagesaker hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus.²¹ Her så de blant annet på skolelederens rettsanvendelse i 9a-saker. Welstad mener det særlig er fire trekk som går igjen i skoleledernes rettsanvendelse som er bemerkelsesverdige og interessante.²² Et første trekk er hensynet til å komme frem til en rask løsning som tjener begge involverte parter. En ulempe ved dette kan være at det ikke alltid er i tråd med loven. For det andre ser det ut til at skolelederne kjenner til hovedbestemmelsene og ofte siterer disse. Et tredje trekk er at når lovteksten er sitert, følger ofte en del vurderinger og argumenter som er løstrevet fra de hensyn loven formoder at skal tas i betraktning. Dersom det kommer inn flere lovbestemmelser som skolen må forholde seg til, blir det ekstra synlig at det er andre hensyn enn dem loven formoder skal tas i betraktning, som trekkes inn, og saksbehandlingen er ikke tydelig nok knyttet opp mot de fremgangsmåter som skisseres i lovgivningen. Et fjerde trekk er at dersom Fylkesmannen opphever skolens vedtak og sender saken tilbake for ny behandling, eller at det er en fare for at klageinstansen involveres i saken, trekkes jussen tydeligere frem i skolens nye vedtak.

15.5.2 Elevenes rettsikkerhet, rettsvern og regelverksetterlevelse

Elevene har etter opplæringsloven kapittel 9a sterke rettigheter. Etter kapittel 9a har elevene en individuell rett til et godt psykososialt skolemiljø. Denne er sikret gjennom at skolene har en hand-

lingsplikt når de har kunnskap om eller mistanke om at en elev er utsatt for krenkende ord eller handlinger, skolene har en vedtaksplikt når elever eller foreldre ber om tiltak rettet mot det psykososiale skolemiljøet, skolene har også plikt til å jobbe systematisk og til å gjennomføre internkontroll, samt til å involvere brukerorganer, herunder skolemiljøutvalget. Vi vil her se på om lovkravene i kapittel 9a blir oppfylt, og hva vi vet om regelverksetterlevelsen i sektoren.

Elevenes og foreldrenes kjennskap til regelverket

Opplæringsloven kapittel 9a er komplisert og kan nok oppleves som lite tilgjengelig. Det er en utfordring for elever og foreldre å forstå rettighetene sine etter kapittel 9a. De må ha kjennskap til både forvaltningsloven og hvordan forvaltningen er bygget opp.²³ Det er vanskelig å få hjelp når man ikke kjenner sine rettigheter og ikke vet hvor man som elev eller foreldre kan få hjelp om skolen ikke tar tak i saken eller gir den nødvendige informasjonen. Elevorganisasjonen og Barneombudet har påpekt at elever og foreldre ikke får informasjon om sine rettigheter. Barneombudet rapporterer om elevenes manglende kjennskap til sine rettigheter. De viser her til at de snakket med 82 elever i sitt prosjekt med rapporten, og at ingen av disse kjente til sine rettigheter etter opplæringsloven. Elevene visste ikke hvor de skulle henvende seg dersom ikke rektor kunne eller ville hjelpe dem.²⁴ Denne informasjonen er en nødvendig forutsetning for at disse skal kunne bruke regelverket slik lovgiveren mente. Dette kan også underbygges ved at det i Felles nasjonalt tilsyn 2011 ble gitt pålegg i ca. 34 pst. av tilfellene om at skolene ikke informerte elevene og foreldrene om rettighetene etter kapittel 9a.²⁵

Det at det er få klagesaker årlig, samtidig som elevene og foreldrene i liten grad kjenner til sine rettigheter, kan trolig ses i sammenheng. Det er også verdt å merke seg at skoleledere rapporterer i spørreundersøkelsen i LEX-EL-prosjektet at mange foreldrene opplevde enkeltvedtaksformen som konfliktopptrappende.²⁶ Det at enkeltvedtaksformen kan oppleves som konflikteskalerende, påpekes også i rapporten om rapporterings- og dokumenteringskrav i skolesektoren.²⁷

²⁰ Welstad 2011a

²¹ Welstad 2011b

²² Welstad 2011b

²³ Barneombudet 2012, FUG 2014

²⁴ Barneombudet 2009

²⁵ Utdanningsdirektoratet 2012a

²⁶ Møller 2013b

²⁷ Grindheim mfl. 2014

Handlingsplikten

Gjennom handlingsplikten i opplæringsloven § 9a-3 andre ledd har alle ansatte på skolen en plikt til å undersøke saken og gripe inn om mulig og nødvendig når de kjenner til eller har mistanke om at en elev er utsatt for krenkende ord eller handlinger. Barneombudet mener at mange voksne i skolen ikke forstår at de har en plikt til å gripe inn eller varsle når en elev blir krenket. Ombudet mener dette kommer frem i både tilsyns- og klagesaker.²⁸

Fra 2013 finnes det også tall i Elevundersøkelsen som kan si noe om skolene oppfyller den lovpålagte handlingsplikten. For å kunne gripe inn er det en forutsetning at skolen kjenner til hendelsene, for eksempel gjennom egne observasjoner eller ved at eleven eller andre forteller hva som har skjedd. Elevundersøkelsen 2013 viser at en stor andel av elevene oppgir at skolen ikke kjenner til krenkelsene de er utsatt for. For alle typene krenkelser oppgir mellom 30 og 45 pst. av elevene som er utsatt for krenkelser, at ingen på skolen vet om det. Vi ser dette særlig tydelig for negative kommentarer om utseende, der 45,5 pst. oppgir dette, spredning av løgner (42,6 pst.) og opplevelsen av å bli holdt utenfor (38 pst.). Alle disse tallene tyder på at skolen ikke oppfyller handlingsplikten. Det at skolen ikke vet hva som har hendt, kan skyldes ulike årsaker.²⁹ NIFU påpekte i sin undersøkelse at det er langt mer vanlig å si fra om mobbing på 7. trinn enn på 10. trinn, og på barne-trinnet sammenlignet med ungdomstrinnet.³⁰

I Elevundersøkelsen 2013 så vi at det er en betydelig andel elever som mener at skolen ikke har gjort noe som hjelper. For alle typer krenkelser oppgir mellom 18 og 24 pst. av elevene at skolen ikke har gjort noe for å hjelpe dem. Det betyr at om lag én av fem elever som har opplevd å bli utsatt for krenkelser to eller tre ganger i måneden eller mer, mener at skolen ikke har gjort noe for å hjelpe dem. Dette gjelder særlig når elevene har blitt utsatt for trusler. Her oppgir ca. 24 pst. av elevene at skolen har gjort lite for å hjelpe. I de tilfellene der eleven opplever at skolen har gjort mye for å hjelpe, dreier det seg ofte om at eleven har blitt gjort narr av eller ertet, truet, slått, dyttet, sparket eller holdt fast. Det er da ca. ti pst. av elevene som oppgir dette. Imidlertid er dette lave tall sammenlignet med den lovpålagte plikten. For alle typene krenkelser oppgir om lag 20 pst. av

elevene at de er usikre på om skolene har gjort noe for å hjelpe. Vi finner ikke noen forklaring i Elevundersøkelsen 2013 på hvorfor elevene er usikre på om skolen har gjort noe for å hjelpe.³¹

Vedtaksplikten og klagebehandling

Når eleven eller foreldrene ber om tiltak knyttet til det psykososiale miljøet, skal skolen gjøre vedtak etter forvaltningsloven. I vedtaket skal skolen ta stilling til om elevenes rett er oppfylt, og eventuelt inneholde tiltak for at retten skal bli oppfylt. Det finnes ikke tall på nasjonalt nivå eller fylkesvis som viser hvor mange vedtak etter § 9a-3 tredje ledd som skolene gjør hvert år. Det finnes til sammenligning tall knyttet til hvor mange pst. av elevene i grunnskolen som har enkeltvedtak om spesialundervisning i GSI.

Barneombudet har påpekt at regelverksetterlevelsen ikke er god nok, i sin rapport *Forskjell på å ha rett og å få rett*³² samt i sin bekymringsmelding³³. Barneombudet er blant annet opptatt av at det ikke gjøres vedtak i alle tilfeller der kapittel 9a pålegger det. Tilbakemeldinger fra sektoren tyder på at det er usikkerhet om når det skal gjøres enkeltvedtak og ikke. Tilbakemeldinger tyder på at det er uklart når eleven eller foreldrene ber om tiltak på en slik måte at det kreves vedtak, og når det er å regne som informasjon som utløser handlingsplikten. Direktoratet har i oppsummeringen av Felles nasjonalt tilsyn for årene 2010 til 2013 påpekt at det at skolene ikke gjør vedtak i samsvar med § 9a-3 tredje ledd, er et av de vanligste lovbruddene, se avsnitt 15.5.3 nedenfor.

Bergens Tidende gjennomførte i 2013 en undersøkelse der de undersøkte om skolene i Bergensområdet gjorde vedtak etter § 9a-3 tredje ledd eller ikke. De fant store forskjeller. De fant at 29 av grunnskolene ikke hadde gjort noen vedtak i de siste tre årene, mens en skole hadde 29 vedtak det siste året. Det er ikke grunn til å tro at den ene skolen hadde så mye mer krenkelser enn de andre. Skolen med 29 vedtak var ifølge Bergens Tidende en av skolene med lavest mobbetall i Bergen.³⁴ Når skolen ikke gjør vedtak, vil det være vanskeligere å klage, til tross for at det også er mulig å klage på at skolen ikke har gjort vedtak innen rimelig tid. Manglende vedtak er en utfordring for rettssikkerheten og et effektivt rettsvern.

²⁸ Barneombudet 2009

²⁹ Wendelborg 2014a

³⁰ Lødding og Vibe 2010

³¹ Wendelborg 2014a

³² Barneombudet 2009

³³ Barneombudet 2012

³⁴ Bergens Tidende 2013

Det at det antas at det gjøres få vedtak, kan være et tegn på flere ting. Det kan for eksempel skyldes, for å nevne noen grunner, at skolene ikke kjenner regelverket, at de er usikre på når vedtaksplikten utløses, at de mener sakene kan løses bedre på andre måter, eller at eleven og foreldrene ikke kjenner sine rettigheter og ikke ber om tiltak på en måte som utløser vedtaksplikten. Tilbakemeldinger tyder også på at tiltakene i vedtakene ikke er egnede og tilstrekkelige til å oppfylle elevens rett, og at det kan være faglige utfordringer knyttet til vedtakene. Et annet spørsmål er om avgjørelsen egentlig er et enkeltvedtak, når man ser nærmere på innholdet i enkeltvedtaket og hva det skal inneholde. For mer om klageordningen, se avsnitt 16.3.

15.5.3 Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø

Temaet for Felles nasjonalt tilsyn i perioden 2010–2013 har vært skolens arbeid med elevenes psykososiale skolemiljø etter kapittel 9a. Gjennom tilsynet har fylkesmennene kontrollert det systematiske arbeidet og internkontrollen til utvalgte skoler. Det har blitt gjennomført tilsyn i alle fylkene.

Vi ser i tabell 15.1 at det i 2010 og 2011 ble gitt pålegg til 95 pst. av de kommunene og fylkeskommunene som ble kontrollert. I 2012 ble det gitt pålegg til 75 pst. av de kontrollerte kommunene og fylkeskommunene, mens det i 2013 ble gitt pålegg til 82 pst. av kommunene og 70 pst. av skolene.³⁵ Det ble i snitt gitt 2,6 pålegg per skole.³⁶ I 2010 og 2011 var det totalt ti kommuner og 49 skoler som ikke fikk pålegg. Ifølge Utdanningsdirektoratet er det stort sett de samme avvikene som går igjen. Direktoratet har oppsummert hovedfun-

³⁵ Utdanningsdirektoratet 2014b

³⁶ Tilsynet var delt inn i tre kategorier, som igjen ble delt inn i fire kategorier av kontrollspørsmål: forebyggende arbeid, skolens individrettede arbeid, som ble delt inn i handlingsplikten etter § 9a-3 andre ledd og vedtaksplikten etter § 9a-3 tredje ledd, samt brukermedvirkning. Påleggene var knyttet til disse fire kategoriene, og det kunne bli gitt ett pålegg med flere korreksjonspunkter til disse kategoriene

nene i fylkesmennenes rapportering av Felles nasjonalt tilsyn og uttaler i oppsummeringen:

«Resultatene fra tilsynene viser positive utviklingstendenser. Det er imidlertid fortsatt nødvendig for skolene og skoleeiere å ha fokus på arbeidet med elevenes psykososiale miljø. Til tross for betydelig tilsynsinnsats over tid, er det fortsatt store avviksprosenten innenfor temaet.»³⁷

2013 var det siste året da skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø var tema for Felles nasjonalt tilsyn. Direktoratet viser i sin oppsummering av tilsyn i 2013 til at kommuner og skoler gjør mye godt arbeid med elevenes psykososiale miljø. Samtidig viser resultater fra tilsynet at det er lovbrudd innenfor alle områder i tilsynet. I oppfølgingstilsynet ble det avdekket lovbrudd hos halvparten av de kontrollerte skolene.³⁸ I brevet til Kunnskapsdepartementet uttaler Utdanningsdirektoratet at det etter deres vurdering er «bekymringsfullt at det fortsatt ilegges mange pålegg om at skolen skal fatte enkeltvedtaket dersom foreldrene/elever ber om tiltak knyttet til skolemiljøet. Brudd på forvaltningsrettslige krav til saksbehandlingen er en alvorlig trussel mot elevenes rettssikkerhet».³⁹ Direktoratet påpeker også at det er utilfredsstillende at det fortsatt gis mange pålegg knyttet til opprettelse av og aktivitet i skolemiljøutvalg og samarbeidsutvalg. Dette mener direktoratet bør være forholdsvis enkle krav å etterkomme.⁴⁰ Direktoratet påpeker også at de hadde forventet at det langvarige fokuset på skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø ville gitt kommunene et enda sterkere insitament til å ta tak i disse forholdene enn det som faktisk er gjort.⁴¹ Direktoratet peker også på at det stort

³⁷ Utdanningsdirektoratet 2012a side 8

³⁸ Utdanningsdirektoratet 2014b

³⁹ Utdanningsdirektoratet 2014b side 4

⁴⁰ Utdanningsdirektoratet 2014b

⁴¹ Utdanningsdirektoratet 2014b

Tabell 15.1 Gjennomførte tilsyn i perioden og kontrollerte skoler og kommuner som ble gitt pålegg

	Antall i perioden 2010–2013	Kontrollen omfatter på landsbasis	Andel pålegg i 2010–2011	Andel pålegg i 2012	Andel pålegg i 2013
Kommuner	269	60 pst. av kommunene	95 pst.	75 pst.	82 pst.
Skoler	591	20 pst. av skolene	87 pst.	80 pst.	70 pst.

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2014 b

sett er de samme lovbruddene som går igjen i alle årene. Direktoratet fant følgende:⁴²

Forebyggende arbeid – systematisk HMS-arbeid

Flest pålegg under denne kategorien er knyttet til at skolene skal dokumentere hvordan de evaluerer sitt arbeid med skolemiljøet. Det er også gitt mange pålegg om at skolene skal dokumentere hvordan de jobber forebyggende. Det er færrest pålegg knyttet til kravet om at skoleledelsen skal være involvert i den daglige gjennomføringen av det systematiske arbeidet. De kontrollerte skolene kan i stor grad dokumentere hvordan de skaffer seg kjennskap til den enkelte elevs opplevelse av skolemiljøet.

Skolens individuelt rettede arbeid etter § 9a-3 andre ledd – handlingsplikten

Under denne kategorien er det gitt flest pålegg knyttet til at skolens ansatte skal ha en felles forståelse av hva det skal varsles om. Tilsynet har kontrollert om skolen har lagt til rette for å etablere en slik felles forståelse. Videre er det gitt mange pålegg knyttet til at skolen skal ha en rutine for å varsle skoleledelsen. Skoleledelsen har det daglige ansvaret for skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø. Dette innebærer at de må gjøres kjent med eventuelle hendelser for å kunne vurdere eventuelle endringer i skolens arbeid med skolemiljøet. Færrest pålegg knytter seg til at de ansatte skal kjenne innholdet i handlingsplikten, og om de ansatte undersøker krenkende atferd når de har mistanke eller kunnskap om at det forekommer.

Skolens individuelt rettede arbeid etter § 9a-3 tredje ledd – vedtaksplikten

Under denne kategorien er det gitt flest pålegg knyttet til kravet om at det skal gjøres enkeltvedtak når foreldre og elever ber om tiltak knyttet til skolemiljøet. Det er også gitt flere pålegg knyttet til at skolen i vedtakene ikke tar stilling til elevens rett etter § 9a-1.

Brukermedvirkning

Under denne kategorien er det gitt flest pålegg knyttet til at skolen skal ha rutiner for å holde råd og utvalg orientert om forhold av vesentlig betydning for skolemiljøet. Det er også gitt mange

pålegg knyttet til at skolemiljøutvalg skal være opprettet og lovmessig sammensatt. Flere pålegg gjelder plikten til å avholde jevnlig møter i de lov-pålagte rådene og utvalgene. Det er gitt færrest pålegg knyttet til opprettelse av elevråd og foreldreutvalg. Dette viser ifølge direktoratet at de aller fleste skolene har opprettet de råd og utvalg som loven krever, men at det må jobbes bedre med å informere rådene og utvalgene om saker og forhold som gjelder skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø. Rådene og utvalgene må også gis bedre muligheter til å uttale seg om de sakene de blir forelagt.

Riksrevisjonen

Riksrevisjonen har i flere tilfeller uttrykt bekymring for regelverksetterlevelsen etter opplæringsloven og om skoleeierne sikrer at elevenes rettigheter oppfylles. Dette gjelder blant annet i undersøkelsen av spesialundervisningen i grunnskolen. Riksrevisjonen påpekte her at regelverksetterlevelsen er en utfordring, blant annet fordi saksbehandlingskravene i loven og krav til enkeltvedtaket ikke er oppfylt. Riksrevisjonen fant i sine undersøkelser at enkeltvedtakene ikke oppfylte kravene til innhold. Riksrevisjonen mente dette innebar en risiko for at elever med særskilte behov ikke fikk oppfylt sin rett til et likeverdig opplæringstilbud.⁴³ Riksrevisjonen mente også i forbindelse med sin undersøkelse av fagopplæringen i bedrift at lærebedriftenes og fylkeskommunenes etterlevelse av opplæringslovens bestemmelser om kvalitetssikring og oppfølging av fagopplæringen var mangelfull.⁴⁴

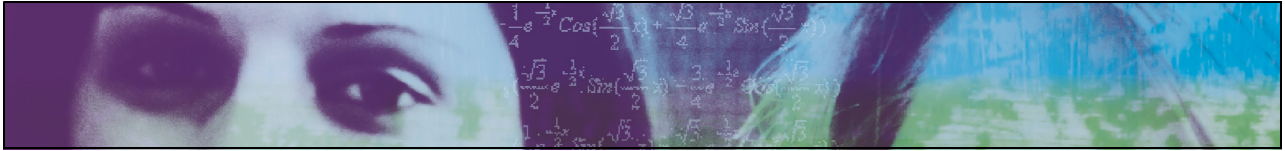
15.5.4 Mangelfull regelverkskompetanse og -etterlevelse er et rettssikkerhetsproblem

Tilbakemeldinger tyder på at praksisen er bedre enn tidligere, men at elevens rettssikkerhet fortsatt ikke er god nok. En praksis i samsvar med lovens krav krever at rettsansvenderen har kjennskap til opplæringsloven, forvaltningsloven og barnekonvensjonen, for å nevne noe. Dette kan være utfordrende for de fleste som skal bruke regelverket. Kartlegginger viser at skoler og skoleeiere ikke har en praksis i samsvar med regelverket. Det at kravene i regelverket ikke er oppfylt, kan vi også se i oppsummeringer for Felles nasjonalt tilsyn, som viser mange pålegg og

⁴² Utdanningsdirektoratet 2012a

⁴³ Riksrevisjonen 2011

⁴⁴ Riksrevisjonen 2013



Figur 15.2

klagesaker der det i stor grad er saksbehandlingsfeil. Flere organisasjoner og andre utvalget har vært i kontakt med, har også pekt på at rettssikkerheten ikke er god nok. Dette er et rettssikkerhetsproblem. Utvalget har merket seg at det er behov for å øke regelverkskompetansen i sektoren. Dette er viktig for å sikre at elevens rett til et godt psykososialt skolemiljø med fastsatte krav til individrettet og systemrettet arbeid samt brukermedvirkning oppfylles. Det vil være nødvendig å sette inn flere tiltak for å styrke regelverkskompetansen på dette området. Utvalget mener at tiltak rettet mot økt regelverkskompetanse og implementering av regelverket vil være viktig for å øke regelverksetterlevelsen. Her vil økt støtte til skoleeiere og skoler være viktige tiltak. Det bør ses på om måten elevenes rett til et godt psykososialt miljø er regulert på, er egnet til å oppnå formålet med reglene. Se også avsnitt 16.3.2 for mer om klageordningen.

15.6 Viktige prinsipper for endringer i kapittel 9a

Det er behov for å gjennomgå opplæringsloven kapittel 9a og andre bestemmelser av betydning for elevenes psykososiale skolemiljø for å vurdere om det er mulig å forenkle og forbedre regelverket, samtidig som elevenes rettigheter ivaretas på en tilfredsstillende måte. Et tiltak her kan blant annet være å tydeliggjøre lovkravene, samt å vurdere om instrumentene er brukt på en hensiktsmessig måte. Det er også aktuelt å se på muligheter for å harmonisere regelverket på utdanningsområdet med andre områder når det gjelder krav til psykososialt skolemiljø og individ- og systemrettede tiltak for å forebygge og håndtere ulike typer krenkelser. De juridiske virkemidlene må brukes på en måte som tydeliggjør skoleeierens og skolens ansvar og muligheter, samt elevenes rettigheter og plikter. Her er vurderinger knyttet til rettssikkerhet og effektivt rettsvern sentrale.

15.6.1 Rettssikkerhet og effektivt vern

Når reguleringen av elevens psykososiale miljø skal gjennomgås, er hensynet til elevenes retts-

sikkerhet viktig. Rettssikkerhetsbetraktninger bygger på at det finnes regler som angir hvordan noe skal være, at noe skal gjøres, eller hvordan noe skal gjøres, for eksempel et godt psykososialt skolemiljø. I disse vurderingene er det nødvendig med en forståelse av hva rettssikkerhet er. Begrepet rettssikkerhet er ikke entydig, og det er vanskelig å gi en presis forklaring eller definisjon av begrepet. Kjernen i begrepet er knyttet til kravet om at enkeltindivider skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side. Samtidig skal enhver ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser.⁴⁵

For å ivareta elevenes rettssikkerhet er det nødvendig med en kombinasjon av rettigheter og plikter. Dette innebærer individuelle rettigheter til et trygt psykososialt skolemiljø og vern mot krenkelser samt institusjonelle plikter til aktivt å forebygge og gripe inn ved krenkelser. Dette er en vanlig måte å regulere diskriminering på, og det er en tilsvarende logikk i de fleste av lovene på diskrimineringsområdet, samt den svenske skollagens regulering av krenkende behandling. Det er ikke alltid tilstrekkelig at det foreligger regler som angir den enkeltes rettigheter og plikter, eller hvordan et forhold skal være. Reglene må også overholdes, og de må kunne kreves overholdt. Regler som sikrer at fastsatte regler blir overholdt, kan sies å være av *rettssikrende karakter*. Imidlertid er det slik at rettssikrende regler ikke vil kunne fungere uten at det foreligger ett eller flere systemer for hvordan man skal gå frem for å sikre at fastsatte regler blir overholdt. Dette kan være ulike systemer for tilsyn, internkontroll, klage og adgang til å reise sak for domstolene. De rettssikrende bestemmelsene, med tilknyttede systemer, utgjør – når de ses i sammenheng – rettssikkerheten.⁴⁶

Spørsmålet om rettssikkerhet og rettssikkerhetsgarantier oppstår når det reises spørsmål ved hvordan elevene skal få gjennomført det de har rett til, dersom de skulle være av den oppfatning at rettighetene (det psykososiale miljøet) ikke blir oppfylt, for eksempel fordi de blir mobbet og

⁴⁵ Utdanningsdirektoratet 2013c

⁴⁶ Jakhelln og Welstad 2012

lærerne ikke gjør noe med det.⁴⁷ Jakhelln og Welstad problematiserer at én ting er å ha en materiell (innholdsmessig) rett, men noe annet er om det foreligger regler som sikrer at man virkelig får det man har krav på. Reglene som det da blir spørsmål om, er de rettssikrende regler. Dette er i stor grad regler av formell art. En grunnleggende forutsetning for reell rettssikkerhet er at regelverket følges aktivt opp av de berørte parter, på alle nivåer.⁴⁸ Det er også viktig at de forskjellige nivåene har den nødvendige vilje og evne til å gjøre bruk av den myndighet som de forvalter.

Craig har sett nærmere på nasjonal lovgivning knyttet til likestilling og diskriminering i arbeidslivet i flere land og mekanismer for at rettighetene oppfylles. Han trekker opp tre sentrale spørsmål av betydning for om arbeidsgiveren oppfylder sine plikter. Disse er for det første om pliktene til arbeidsgiveren er angitt med tilstrekkelig spesifisitet og klarhet, for det andre hvilke sanksjoner som kan brukes om regelverket ikke oppfylles, og at sanksjonene brukes, og for det tredje om tilsynsmyndigheten kontrollerer arbeidsgiverens oppfyllelse av plikter og anvender press mot arbeidsgivere som ikke oppfylder sine plikter.⁴⁹ Overført til opplæringsloven betyr dette at for at elevenes rettigheter skal oppfylles, er det viktig at kravene i kapittel 9a er angitt med tilstrekkelig klarhet og spesifisitet, at det er tilgjengelig sanksjoner når skoleeiere ikke oppfylder kravene, og at sanksjonene brukes, og til slutt at tilsynsmyndigheten kontrollerer oppfyllelsen av kapittel 9a og anvender press for at kravene skal oppfylles.

Utvalget mener at for at elevenes rettssikkerhet skal være reell, er det også nødvendig med en klageordning som gir elevene et effektivt rettsvern når skoleeieren og skolen ikke oppfylder sin plikt til å gripe inn ved krenkelser og sette inn tiltak slik at elevens rett blir oppfylt. Elevene og foreldrene må kunne ha mulighet til å klage på skoleeierens mangelfulle oppfølging av plikten til å håndtere krenkelser på en egnet og tilstrekkelig måte. Klageinstansen må være tilgjengelig, kunne behandle elevens klage raskt og kunne skape endringer for eleven. Klageinstansen må kunne kreve tiltak for å gjenopprette et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser for eleven. Utvalget mener at dette ikke er tilfellet for dagens ordning, og at det er behov for omfattende endringer her.

15.6.2 Et helhetlig arbeid med skolemiljøet: fremme – forebygge – gjenopprette

Gjeldende kapittel 9a regulerer både elevenes psykososiale og fysiske skolemiljø. Utvalget mener at det fortsatt skal være slik at både det psykososiale og det fysiske skolemiljøet er regulert i kapitlet. Elevens skolemiljø består av både det fysiske og det psykososiale miljøet, og disse kan påvirke hverandre.

Utvalget har i kunnskapsgrunnlaget i del 3 gjennomgått forskning om hva som skal til for å skape et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser. Her er det for det første understreket at det er viktig å jobbe bredt for å skape et trygt psykososialt skolemiljø for alle elever. Dernest er det viktig å jobbe forebyggende mot krenkelser, og så må man håndtere krenkelser. Kort sagt mener utvalget at det i arbeidet med det psykososiale skolemiljøet er nødvendig med *fremmende arbeid* for et trygt psykososialt skolemiljø, *forebyggende arbeid* mot krenkelser og *gjenopprettende arbeid* for å håndtere krenkelser. Utvalget mener at det må fremgå av regelverket at skoleeieren og skolen må jobbe fremmende, forebyggende og gjenopprettende med krenkelser. Kapittel 9a bør samsvare med de ulike oppgavene i arbeidet for å sikre et trygt psykososialt skolemiljø. Pliktene som lovfestes, bør legge rammene for hvordan en god pedagogisk praksis bør gjennomføres.

I den grad det er hensiktsmessig, vil utvalget vurdere samordning med krav i arbeidsmiljøloven og diskrimineringslovgivningen. Dersom dette gjøres, vil det være fordi kravene i disse lovene også vil være egnede for å ivareta at eleven får et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser.

15.6.3 Tydeliggjøring av skoleeieres og skolers ansvar

Når kapittel 9a skal gjennomgås, er det viktig å sikre at alle sidene knyttet til skolemiljøet er behandlet. For at færre elever skal oppleve å bli krenket i skolen, er det sentralt at skoleeieren og skolen jobber helhetlig med elevenes skolemiljø, og at de arbeider målrettet mot krenkelser som mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalget mener at skoleeierens ansvar for elevenes skolemiljø bør fremheves i kapittel 9a. Selv om det er skolene som utfører arbeidet i det daglige, er det skoleeieren som til syvende og sist har ansvaret for at skolene oppfylder sine plikter slik at elevenes rettigheter blir ivaretatt. Skoleeieren skal sikre at skolene jobber for å fremme et psykososialt skolemiljø i samsvar med kapittel 9a, at

⁴⁷ Jakhelln og Welstad 2012

⁴⁸ Jakhelln og Welstad 2012

⁴⁹ Craig 2008

skolene jobber forebyggende og håndterer krenkelsers slik loven krever. Dersom en elev blir krenket, er det skoleeieren som er ansvarlig, og ved en eventuell erstatningssak er det skoleeieren, ikke skolen, som er erstatningsansvarlig. Å tydeliggjøre skoleeierens ansvar er også i samsvar med utvalgets syn om at det er viktig å ansvarliggjøre skoleeieren i disse sakene. Utvalget foreslår at ansvaret i bestemmelsene i kapittel 9a legges til skoleeieren, med mindre det er tungtveiende grunner for at ansvaret bør legges til skolen.

15.7 Tydeligere forankring i FNs barnekonvensjon

Alle individer er beskyttet av menneskerettighetene, uavhengig av alder, status og andre egenskaper. Dette ble fastsatt i FNs verdenserklæring om menneskerettigheter i 1948.⁵⁰ Barns menneskerettigheter er særlig regulert i barnekonvensjonen, som er rettslig bindende for stater som har ratifisert den. Et sentralt prinsipp i barnekonvensjonen er retten til likeverd og ikke-diskriminering i artikkel 2. Denne retten gjelder både for enkeltbarn og grupper. Forbudet mot diskriminering innebærer både en forpliktelse for staten til selv å avstå fra å diskriminere og til aktivt å gjennomføre tiltak som kan avhjelpe og forebygge diskriminering.⁵¹ Videre er artikkel 16 om vern av barns privatliv og artikkel 19 om vern mot fysisk og psykisk vold, som mobbing, sentrale. For å oppfylle disse artiklene er opplæringsloven kapittel 9a viktig. For mer om barnekonvensjonen, se avsnitt 2.2.4.

Barnekomitéen har uttalt seg om implementeringen av konvensjonen i nasjonal rett.⁵² Barnekomitéen understreker særlig at det er viktig å sørge for at det nasjonale lovverket reflekterer de generelle prinsippene i konvensjonen (artiklene 2, 3, 6 og 12). Komiteen er tilfreds med at det utarbeides lover som befester barns rettigheter, og som kan fremheve og sette søkelyset på konvensjonens prinsipper. Men komiteen understreker at det i tillegg er avgjørende at lovgivningen innenfor alle relevante «sektorer» som utdanning, helse, rettsvesen osv. konsekvent gjenspeiler konvensjonens prinsipper og standarder.⁵³ I Norge er det særskilt fastsatt at barnets beste er et kriterium for å treffe avgjørelser etter barnevernloven § 4-1, barne-

loven § 48, personopplysningsloven § 11 tredje ledd og utlendingsforskriften § 17-1a, samt at barns rett til å medvirke, som er en form for barns rett til å bli hørt, er lovfestet i barnehageloven § 3 og barnets rett til å bli hørt er lovfestet i forvaltningsloven § 17. Det er ikke noen særskilt regulering av prinsippene i barnekonvensjonen i opplæringsloven.

Barnekomitéen har også i sin generelle kommentar nr. 5 til artikkel 12 uttalt at det er nødvendig å utvikle et barnerettighetsperspektiv i hele statsforvaltningen, blant de folkevalgte og i domstolene, for å få til en effektiv gjennomføring av hele konvensjonen.⁵⁴ Utvalget mener at det innenfor utdanningssektoren er behov for å implementere barnerettighetsperspektivet bedre. Utvalget mener at sentrale prinsipper i barnekonvensjonen bør lovfestes i opplæringsloven.

15.7.1 Barnets beste og retten til å bli hørt – artikkel 3 og 12

Barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Hensynet til barnets beste er både en materiell rettighet, et tolkningsprinsipp og en prosessuell rettighet.⁵⁵ Artikkel 3 refererer til handlinger som foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer. Ethvert organ og enhver institusjon innenfor den lovgivende, den utøvende og den dømmende makt skal anvende prinsippet om barnets beste gjennom en systematisk vurdering av hvordan barns rettigheter og interesser blir eller vil bli berørt av deres beslutninger og handlinger – av for eksempel en foreslått eller eksisterende lov eller politikk eller administrativ handling eller domstolsavgjørelse, herunder slike som ikke har direkte med barn å gjøre, men som likevel indirekte berører dem.⁵⁶

I FNs barnekomités avsluttende merknader til Norge i 2010 pekte komiteen særskilt på implementeringen av artikkel 3 i Norge.⁵⁷ Komiteen hadde merket seg at prinsippet om barnets beste var fremhevet i enkelte lover, men uttrykte likevel at den var betenkt over at prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, fortsatt ikke gjelder på alle områder som angår barn, samt at de som skal ta hensyn til barnets beste, ikke alltid har god nok opplæring til å kunne foreta en

⁵⁰ Sandberg 2008a

⁵¹ Sandberg 2008a

⁵² FNs barnekomité 2003

⁵³ FNs barnekomité 2003 punkt 22

⁵⁴ FNs barnekomité 2003 punkt 22

⁵⁵ FNs barnekomité 2013

⁵⁶ FNs barnekomité 2003

⁵⁷ FNs barnekomité 2010

grundig vurdering av hva som er til det beste for barnet i hvert enkelt tilfelle. På dette grunnlaget anbefalte komiteen Norge å videreføre og styrke arbeidet med å sikre at barnets beste som generelt prinsipp blir behørig innarbeidet i alle lovbestemmelser og i rettslige og administrative beslutningsprosesser, samt i alle prosjekter, programmer og tjenester som har innvirkning på barn. Komiteen anbefalte også Norge å utarbeide retningslinjer for hvordan prinsippet skal anvendes i praksis, og lære opp alle som er involvert i prosessen, til å finne ut hva som er best for barnet eller barna.⁵⁸ Utvalget mener at i forbindelse med tiltak for å forbedre regelverksetterlevelsen må det også vurderes hvilke tiltak som er nødvendige for at artikkel 3 skal bli bedre brukt i praksis.

Utvalget mener at det er behov for å tydeliggjøre de sentrale prinsippene i barnekonvensjonen i opplæringsloven. Gjennomgang av skolers og fylkesmennenes enkeltvedtak i 9a-saker viser at barnekonvensjonen artikkel 3 i liten grad blir trukket inn, og at det nesten ikke er synliggjort at eleven er hørt, jf. barnekonvensjonen artikkel 12. Utvalget mener også at det er behov for å styrke artikkel 12 og barns rett til å bli hørt i opplæringsloven. FNs barnekomité uttrykte også bekymring knyttet til artikkel 12 i 2010.⁵⁹ De uttalte følgende:

«Komiteen er imidlertid betenkt over at barnets rett til å bli hørt ikke er fullt ut implementert i praksis eller effektivt praktisert i alle faser av prosesser der man treffer beslutninger eller kommer fram til ordninger for barns liv.[...] Komiteen anbefaler parten å videreføre og styrke arbeidet med å implementere fullt ut artikkel 12 i konvensjonen, og fremme behørig respekt for synspunktene til barn i alle aldre i administrative og rettslige prosesser [...] Komiteen anbefaler også at parten fremmer barns deltakelse, hjelper dem med å utøve denne retten i praksis og sørger for at det blir tatt behørig hensyn til deres synspunkter i alle forhold som angår dem i familien, på skolen, i andre institusjoner for barn, i lokalsamfunnet, i utformingen av den nasjonale politikken og i evalueringen av planer, programmer og politikk. I tråd med artikkel 29 i konvensjonen oppfordrer komiteen parten til å sørge for at pilotprosjektet vedrørende stemmerett fra 16 års alder blir behørig støttet, ved at det blir sørget for opplæring i borgerrettigheter og menneskerettigheter, og at prosjektets konsekvenser

for unge menneskers rolle som borgere blir evaluert. Komiteen anbefaler at parten tar hensyn til komitéens generelle kommentar nr. 12 fra 2009, om barnets rett til å bli hørt.»⁶⁰

Utvalget mener at sentrale prinsipper i barnekonvensjonen bør foreslås lovfestet i opplæringsloven. Det foreslås at artikkel 3 om barnets beste og artikkel 12 om barnets rett til å bli hørt tas inn. De bør lovfestes som overordnede prinsipper i opplæringsloven kapittel 1, som gjelder for hele loven. I tillegg vil utvalget vurdere om disse prinsippene bør lovfestes i kapittel 9a i saker om krenkelser. Når barnekonvensjonen nå har fylt 25 år, er det på tide at sentrale prinsipper i konvensjonen tas inn i opplæringsloven. Det er viktig med et tydelig signal om at elevene skal lyttes til, og at alle vurderinger skal ta hensyn til barnets beste. Utvalget understreket at barnets beste ikke bare handler om enkeltbarn, men også grupper av barn. Utvalget mener at et barnesentrert perspektiv er viktig, også i opplæringsloven.

De foreslåtte endringene i dette kapitlet gir også et kraftig signal til skolene om vekten og nødvendigheten av å arbeide med menneskerettigheter og motvirke alle former for krenkelser. Kapittel 9a fremmer barns likeverd og rett til sosial tilhørighet. Barnekonvensjonen artikkel 2 forplikter til å respektere og sikre alle barns rettigheter uten hensyn til kjønn, etnisitet, religion, seksuell orientering mv. Norge er forpliktet til å vedta alle passende tiltak for å sikre at barnet beskyttes mot alle former for diskriminering eller straff på grunn av foreldrenes eller familiemedlemmers stilling, virksomhet eller uttrykte hensikter. Utvalget foreslår at artikkel 3 og 12 i barnekonvensjonen lovfestes i opplæringsloven både i kapittel 1 og i kapittel 9a.

15.8 Arbeidet for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø

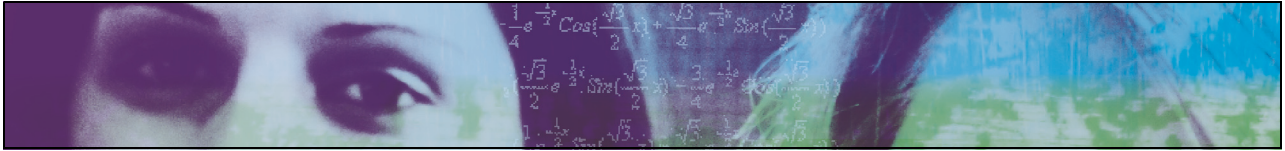
Å jobbe med å skape og opprettholde et trygt psykososialt skolemiljø er viktig for at elevene skal trives på skolen, og for deres læring. Utvalget understreker at læringsutbytte og trivsel er tett forbundet. Et trygt psykososialt skolemiljø har også betydning for elevenes læring.

Regelverket bør understreke at skoleeieren skal jobbe for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø. For å fremme et trygt psykososialt skolemiljø er det nødvendig med rettigheter og plikter.

⁵⁸ FNs barnekomité 2010

⁵⁹ FNs barnekomité 2010

⁶⁰ FNs barnekomité 2010 punkt 22 og 23



Figur 15.3

Utvalget mener at elevenes rettigheter må korrespondere med plikter for skoleeieren for å oppfylle disse rettighetene. Dette ansvaret følger allerede av opplæringsloven § 13-10 første ledd, som fastsetter at skoleeieren skal sørge for at kravene i opplæringsloven med forskrifter oppfylles. Dette innebærer blant annet at når eleven har en individuell rett til et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, har skoleeieren en plikt til å oppfylle denne retten. For å oppfylle denne retten må skoleeieren sikre at skolene jobber bredt med tiltak rettet mot det fremmende og forebyggende arbeidet. For å oppfylle elevens rett er det ikke tilstrekkelig kun å sette inn tiltak for å stoppe krenkelser. Skoleeierne og skolene må også jobbe aktivt og systematisk for at det psykososiale miljøet skal fremme helse, trivsel og læring.

15.8.1 Gjeldende rett – elevens individuelle rett

Paragraf 9a-1 inneholder den overordnede normen som de øvrige bestemmelsene i kapittel 9a skal tolkes i lys av. Paragraf 9a-1 lyder i dag slik: «Alle elevar i grunnskolar og vidaregåande skolar har rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring.» Her er det fastsatt at alle elever har en individuell rett til et godt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. I vurderingen av om retten er oppfylt, er det elevens subjektive opplevelse som er det avgjørende.⁶¹ Det er understreket i Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) at det ikke er hva en gjennomsnittsperson burde tåle, som er det avgjørende. Det er hvordan denne eleven faktisk opplever det psykososiale miljøet. Det er understreket at dersom skolen bagatelliserer det som har skjedd, vil dette kunne være en ny krenkelse. Videre er det understreket at retten gjelder for alle elever. I og med at dette er en individuell rettighet, skal retten oppfylles uavhengig av økonomi. Det vil si at når

skolen skal sette inn tiltak for å oppfylle elevens rett, er økonomi ikke et legitimt argument inntil minstekravet i loven er oppfylt.⁶² Retten i § 9a-1 er til et godt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Det er ikke nok at skolemiljøet har fravær av krenkelser som mobbing og trakassering. Stortinget har fastsatt at det psykososiale miljøet skal fremme den fastsatte virkningen, det vil si at det skal ha en positiv virkning. Den positive virkningen skal vurderes mot elevens helse, trivsel og læring. Utdanningsdirektoratet har gitt ytterligere tolkninger av hvordan § 9a-1 skal forstås, i rundskriv Udir-2-2010 – *Retten til et godt psykososialt skolemiljø etter opplæringsloven kapittel 9a*. Elevenes rett etter § 9a-1 korresponderer med plikter for skolen og skolens personale. Skolenes plikter er regulert relativt detaljert i kapittel 9a. Paragraf 9a-1 gir også elevene rett til et godt fysisk skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.

15.8.2 Videreføring av elevens individuelle rett

Stortinget har i gjeldende § 9a-1 lovfestet en rett til et godt skolemiljø som er fritt for mobbing og andre krenkelser. Det er nulltoleranse for krenkende ord og handlinger i norsk skole. Utvalget mener at dette er viktig, og legger til grunn at det også i fremtiden er viktig at elevene har en slik rett. Skolen skal være et trygt sted for barn og unge med både faglig og sosial læring, der de trives, føler tilhørighet og har venner. Elevene skal føle at ansatte på skolen ser dem og hjelper dem om noe er vanskelig. Utvalget mener det er viktig at det i arbeidet med det psykososiale skolemiljøet etter kapittel 9a er eleven som er i sentrum, og at skolemiljøet må være slik at det er til elevens beste. I vurderingen av hvordan § 9A-1 bør lyde, har utvalget også lagt vekt på prinsippet i barnekonvensjonen artikkel 3 om barnets beste, artik-

⁶¹ Arbeidsmiljøloven § 4-3 inneholder krav til det psykososiale arbeidsmiljøet. I tredje ledd er det fastsatt at arbeidstaker ikke skal utsettes for trakassering; dette tolkes som også å omfatte mobbing. Når det skal vurderes om noen er trakassert, er det også her arbeidstakers subjektive opplevelse som legges til grunn

⁶² Se rundskriv Udir-2-2010. Tilsvarende tolkning er gitt i forbindelse med retten til spesialundervisning, se blant annet Utdanningsdirektoratets veileder til opplæringsloven kapittel 5 om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Spesialundervisning er også en individuell rettighet. Dette prinsippet er også understreket av Høyesterett i Rt. 1993 s. 811 (Malvik-dommen)

kel 16 om privatlivets fred, artikkel 19 om frihet fra alle former for vold, og artikkel 28 og 29 om retten til utdanning og utdanningens formål. Dette har blant annet den konsekvensen at det i vurderingene er gjort presiseringer for å tydeliggjøre elevens rett.

Utvalget understreker at det fortsatt er viktig at elevene har en individuell rett når det gjelder det psykososiale skolemiljøet. De aller fleste barn er brukere av en offentlig tjeneste, og da er det viktig at denne tjenesten ikke skader dem.⁶³ Barn har fra det året de fyller seks år, plikt til grunnskoleopplæring, og rett til offentlig grunnskoleopplæring. Denne plikten varer til barnet har fullført det 10. skoleåret.⁶⁴ Elevene velger ikke om de vil motta grunnskoleopplæring, dette er en lovpålagt plikt. Foreldrene har en straffesanksjonert plikt til å sørge for at eleven oppfyller opplæringsplikten. Elever som har fullført grunnskoleopplæringen, har rett til videregående opplæring.⁶⁵ Dette innebærer at barn i Norge tilbringer store deler av sin tid i skolen. Departementet uttalte i Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) side 16 følgende: «Elevane har rett og plikt til opplæring, og kan ikkje i same grad som vaksne velje sitt miljø. Når det er i samfunnet si interesse at elevane oppheld seg i skolen, bør det også vere samfunnet sitt ansvar å gjere sitt ytterste for å hindre at dette opphaldet blir til skade for dei.» Denne begrunnelsen ble også gjengitt av Høyesterett i Rt. 2012 s. 146, Kristiansand-dommen, for å understreke det kommunale ansvaret. Høyesterett viser også til barnekonvensjonen og at et skolemiljø uten mobbing er en forutsetning for at retten til utdanning i artikkel 28 skal oppfylles. Utvalget deler disse synspunktene og mener at dette bør videreføres. Utvalget mener at det er statens, skoleeieres, skolers og alle ansatte i skolens forpliktelse å sørge for at elevene har et psykososialt skolemiljø der de ikke kommer til skade. Utvalget deler det synet at elever ikke skal ha et dårligere vern av sitt psykososiale miljø enn arbeidstakere har. Elevene kan ikke velge om de vil motta grunnskoleopplæring eller ei. Der voksne arbeidstakere er part i et arbeidsforhold, er barna i hovedsak brukere av en offentlig velferdstjeneste. Mange elever vil også ha vanskelig for å forsvare seg.

I små kommuner er det begrensede muligheter til å bytte skole dersom eleven opplever at hun eller han ikke har et godt psykososialt skole-

miljø, for eksempel på grunn av mobbing. Utvalget mener at det er viktig at elevens rett er formulert på en slik måte at alle skoler skal ha nulltoleranse for krenkelser og mobbing, og at de skal jobbe for å fremme et psykososialt skolemiljø som har positiv virkning på elevens helse, trivsel og læring. Utvalget er opptatt av at i arbeidet mot krenkelser og mobbing skal det ikke være slik at noen skoler er gode og andre ikke. Loven må stille et krav om nulltoleranse som gjelder for alle skoler og for alle klasser. Det er viktig å understreke at dette er skoleeierens ansvar.

Utvalget mener dessuten at det vil ha en svært uheldig symboleffekt dersom Stortinget skulle vedta en lovbestemmelse som inneholdt en dårligere rett for eleven enn gjeldende rett. Dette ville kunne tolkes som at staten senket sitt ambisjonsnivå og ga elevene et dårligere vern. Utvalget viser også til kapittel 12, der utvalget peker på at barnekonvensjonen bør implementeres bedre i utdanningssektoren. Utvalget understreket her at i vurderinger skal eleven settes i sentrum, og at prinsippene i konvensjonen skal legges vekt på. I denne forbindelse er det sentralt å spørre om en oppmykning av elevens rett vil være i strid med prinsippet om barnets beste etter barnekonvensjonen artikkel 3. Utvalget er av den oppfatning at det vil være til barnets beste å videreføre den individuelle retten med det innhold den har i dag. Elevens rett etter § 9a-1 er også understreket som positiv av FNs barnekomité. Utvalget mener imidlertid at det er behov for å tydeliggjøre elevens rett. I denne forbindelse har utvalget også merket seg punkt 48 i FNs barnekomités avsluttende merknader til Norges 4. rapport fra 2010. Der uttales det følgende: «Komitéen hilser velkommen de mange tiltakene for å bekjempe mobbing i barnehager og skoler, men er alvorlig bekymret over at det rapporteres om så mange tilfeller av mobbing fra slike institusjoner.»⁶⁶

15.8.3 Tydeliggjøring av elevens rett

Lovfestingen av elevens rett etter § 9a-1 er et viktig statlig virkemiddel. Samtidig bør det vurderes om ny § 9A-1 kan tydeliggjøres slik at skoleeiere, skoler, elever og foreldre lettere ser hva som bestemmelsen gir rett til. Paragraf 9a-1 inneholder en rettslig standard, det vil si skjønsmessige uttrykk som må fortolkes for å fastsette bestemmelsens innhold.⁶⁷ Tolkningen må gjøres ved hjelp av standarder utenfor opplæringsloven selv. Dette betyr at retten kan tillegges ulikt innhold

⁶³ Tilsvarende gjelder for barn som er elever ved private skoler med og uten statstilskudd

⁶⁴ Opplæringsloven § 2-1

⁶⁵ Opplæringsloven § 3-1

⁶⁶ FNs barnekomité 2010 pkt. 48

etter hvert som samfunnet utvikler seg, for eksempel etter som moralske og sosiale normer endres. I § 9A-1 er det flere begreper som er skjønnsmessige. De mest sentrale er at eleven har rett til et godt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Når det gjelder den rettslige standarden «fremmer», er det behov for å tydeliggjøre hva dette innebærer, men utvalget mener i lys av drøftingen over at «fremjer» ikke kan endres uten at elevens rett blir svakere. Fremmer innebærer at det psykososiale miljøet skal ha en positiv virkning. Et eksempel er at miljøet skal ha en helsefremmende virkning, både på elevens fysiske og psykiske helse. Det vil ikke være tilstrekkelig at skolemiljøet ikke har en negativ virkning. Dette er som i dag. Utvalget mener at det bør videreføres at skolemiljøet skal ha en positiv virkning på elevens helse, trivsel og læring.

Utvalget vil også peke på at grunnopplæring hovedsakelig er offentlig tjenesteyting. Det er skoleeierens ansvar at den tjenesten som tilbys elevene, oppfyller de minstekravene som er fastsatt i opplæringsloven. Dette gjelder også elevens skolemiljø, der Stortinget har fastsatt hvilket innhold tjenesten skal ha, og krav til skolemiljøet. I noen tilfeller vil skoleeierne også drive med offentlig myndighetsutøvelse. Dette gjelder for eksempel dersom det skal avgjøres om eleven har rett til spesialundervisning, inntak til videregående opplæring og bortvisning. Dette har sammenheng med at skoleeierne i disse tilfeller treffer avgjørelser av betydning for elevens rettsforhold som gir rettigheter, goder, plikter eller lignende utover det som alle har etter loven. Ved at elevene har en individuell rett til et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, er det ikke nødvendig å gjøre vedtak for å avklare om eleven har rett til dette. Å oppfylle denne rettigheten er et krav til tjenesten. Skolen har en handlingsplikt når det gjelder å stoppe krenkelser. Dette er i dag et lovpålagt krav som gjelder uansett. Elevens individuelle rett er viktig fordi den stiller minstekrav til hva som kan forventes av skoleeieren.

Elevens fysiske skolemiljø

Utvalget foreslår videre at reguleringen av den individuelle retten knyttet til et trygt fysisk skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring flyttes til § 9A-2, som regulerer individrettede krav til det fysiske skolemiljøet. Det er forskjeller i innholdet i retten til et trygt fysisk skolemiljø og psykososialt skolemiljø, og det vil være ryddigere om disse reguleres i ulike bestemmelser. Det vil også gjøre det tydeligere hva som er elevens rett, og hvilke krav som stilles til skolen knyttet til henholdsvis det fysiske miljøet og det psykososiale miljøet. Samtidig understreker utvalget at elevens skolemiljø dekker både det fysiske og det psykososiale miljøet. Elevens rett til et trygt fysisk miljø foreslås som et nytt første ledd i § 9A-2. Dette innebærer at reguleringen av elevens rett og de individrettede pliktene til skolen knyttet til det fysiske miljøet samles i én bestemmelse. Utvalget mener at dette også vil gi en mer oversiktlig regulering av elevens rett til et trygt fysisk skolemiljø.

Psykososialt skolemiljø

Utvalget mener at elevens rett etter § 9A-1 også i fortsettelsen skal være knyttet til psykososialt skolemiljø. Dette er samme begrep som brukes i arbeidsmiljøloven og i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv., og gir lik begrepsbruk mellom ulike sektors lovgivning. Dette er en fordel og kan bidra til bedre regelverksetterlevelse i skolen.

Det er imidlertid behov for å tydeliggjøre hvordan psykososialt skolemiljø skal forstås etter loven. Det er i dag ulike begreper som brukes, som skolemiljø, psykososialt skolemiljø og læringsmiljø. Disse er dels overlappende, og dels er det nyanser i meningsinnholdet. Med psykososialt skolemiljø menes psykiske forhold hos eleven, mellommenneskelige forhold på skolen, det sosiale miljøet og hvordan elevene og personalet opplever dette. Det psykososiale skolemiljøet handler også om elevenes opplevelse av lærings-situasjonen. Begrepet psykososialt skolemiljø rommer også elevens læringsmiljø. Psykososialt skolemiljø dekker i større grad det som skjer utenfor opplæringen, enn begrepet læringsmiljø gjør. Det psykososiale skolemiljøet påvirkes av enkeltelever, elevgrupper, elevfellesskapet og skolens holdninger, verdier og normer, som igjen påvirkes av indre og ytre faktorer som blant annet sosiale, kulturelle, religiøse, økonomiske, utdanningsmessige og helsemessige forhold i et komplekst samspill mellom skole, individ, grupper,

⁶⁷ Bruk av rettslige standarder er svært vanlig i opplæringsloven. Andre eksempler er § 5-1, som sier at elever som ikke har eller kan få et *tilfredsstillende utbytte* av opplæringen, har rett til spesialundervisning, § 7-1 om at elevene har *særlig farlig eller vanskelig skolevei*, har rett til skyss, og § 9-2 om at elevene har rett til *nødvendig* rådgivning om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg og om sosiale spørsmål. utfordringen ved dette er at det stiller store krav til lovtolkerens kompetanse

familie og samfunn. Utvalget har på dette grunnlaget valgt å videreføre psykososialt skolemiljø som det overordnede begrepet.

Skolemiljø tolkes videre enn bare det som skjer på skolen, og vil omfatte forhold som har sammenheng med skolen. Det psykososiale skolemiljøet er ikke avgrenset til forhold på skolen i skoletiden, men sammenfaller med virkeområdet til opplæringsloven. Det vil si at psykososialt skolemiljø omfatter det som skjer på skolens område i skoletiden, men også skoleveien, turer og arrangementer i skolens regi i og utenfor skoletiden, samt krenkelser som skjer utenfor skoletiden har sammenheng med skolen.⁶⁸ Psykososialt skolemiljø favner også andre forhold utenfor skoletiden som har en kobling til skolens virksomhet, blant annet digital mobbing.

Et trygt psykososialt skolemiljø

Det psykososiale skolemiljøet skal i dag være *godt*. Godt er i denne sammenheng et begrep som kan tolkes på mange måter, og som gjør det vanskelig å avklare hva elevens rett egentlig innebærer. Paragraf 9a-1 inneholder minstestandarden til skolens arbeid med krenkelser, men når den rettslige standarden som vurderingen skal gjøres mot, i liten grad anviser et innhold, er det muligheter for ulike tolkninger og for at elever ved ulike skoler får ulike rettigheter. Det at § 9a-1 er vanskelig å forstå innholdet i, er også påpekt av Welstad og Warp, som mener at § 9a-1 i det ytre er tydelig, men innholdsmessig er vag.⁶⁹ De mener at en rett til et godt psykososialt miljø gir svært lite informasjon om hva dette innebærer.⁷⁰ Videre hevder de at det er vanskelig å avgjøre når retten er oppfylt eller ikke fordi den er så vag. De mener bestemmelsen bør tydeliggjøres. Utvalget mener at begrepet *godt* i § 9a-1 bør endres for å tydeliggjøre innholdet i retten.

Utvalget vil her vurdere hvilken rettslig standard som bør erstatte begrepet godt. I denne forbindelse kan det være aktuelt å se til gjeldende § 9a-3 første ledd, som i dag inneholder ytterligere krav til skolens arbeid. Det er her fastsatt følgende: «Skolen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremme eit godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve tryggleik og sosial tilhør.» Utvalget mener at trygghet og sosial tilhørighet også bør være en del av elevens rett, og mener disse også bør innarbeides i § 9A-1. Dette

kan gjøres ved en omformulering av gjeldende § 9a-1. Vi viser her også til at flere skoler i sine lokale planer mot mobbing og lignende har endret «godt» til «trygt», og har presisert at elevene har rett til et trygt skolemiljø.

Utvalget mener at det er viktig at elevene opplever sitt skolemiljø som *trygt*. Et godt psykososialt skolemiljø kjennetegnes blant annet ved at elevene opplever trygghet, anerkjennelse og tillit.⁷¹ Thapa mfl. understreker også i sin meta-analyse av skolemiljø at trygghet er et viktig kjennetegn ved et skolemiljø.⁷² Andre forskere har også understreket at trygghet er viktig for at barn skal utvikle gode relasjoner til andre mennesker.⁷³ I utviklingspsykologien er opplevelsen av trygghet understreket som sentral for barns tilknytning og utvikling. Trygt innebærer i denne forbindelse ikke bare at elevene ikke kommer eller kan komme til skade fysisk eller psykisk, men også at eleven føler at skolen er et sted der hun eller han føler seg trygg. Trygghet dreier seg også om forutsigbarhet og forventninger om at skolen handler dersom noe skjer. Om elevens psykososiale skolemiljø er trygt, vil avhenge av elevens subjektive opplevelse. En elev som blir krenket, mobbet eller trakassert av medelever, vil neppe oppleve skolen som et trygt sted å være. Ved at trygt gjøres til en del av vurderingstemaet, innebærer det at skolene og lærerne i det fremmede, forebyggende og håndterende arbeidet må jobbe for at elevene skal oppleve det psykososiale miljøet på skolen som et trygt sted å være.

At skolemiljøet skal være trygt, er også fastsatt i regelverket i andre land. I denne forbindelse viser vi til at den svenske skollagen har formulert målsettingen for arbeidet mot krenkelser til trygghet. I skollagen 5 kapittel 3 § er det fastsatt at opplæringen skal utformes på en sån måte at alle elever sikres et skolemiljø som er preget av trygghet og studiero. Forbudet mot krenkende behandling er særskilt formulert i 6 kapittel i skollagen. Her er det understreket at trygghet er en forutsetning for et godt læringsmiljø. I Ontario i Canada er det også i Education act fastsatt krav til skolemiljøet. Det understrekes at elevene skal ha et trygt skolemiljø («Safe School climate»). I Finland er det fastsatt i Basic education act seksjon 29 nr. 1: «A pupil participating in education shall be entitled to a safe learning environment».

Utvalget mener følgelig at elevens rett etter opplæringsloven § 9a-1 bør endres til at eleven har

⁶⁸ NOU 1995: 18, Udir-2-2010

⁶⁹ Welstad og Warp 2011

⁷⁰ Welstad og Warp 2011

⁷¹ Meld. St. 22 (2010–2011)

⁷² Thapa mfl. 2013

⁷³ Drugli 2011

rett til et trygt psykososialt skolemiljø. Det vil være enklere å avgjøre innholdet i den rettslige standarden «trygt» enn i «godt». Trygt kan knyttes til gjeldende oppfatning i pedagogisk og psykologisk forskning av hva som skaper trygge omgivelser for læring.

Sosial tilhørighet

Det norske samfunnet anno 2015 er preget av mangfold. I fellesskolen møtes barn med ulik bakgrunn. Utvalget vil understreke at alle elever skal møtes med respekt. Dette er blant annet fastsatt i formålsbestemmelsen og følger av barnekonvensjonen artikkel 29. Når det gjelder sosial tilhørighet, er dette et av hovedprinsippene i norsk skole. Alle elever har et grunnleggende behov for å høre til, noe som også § 9A-1 bør avspeile. Vi viser også til kapittel 13.2, der utvalget ønsker å løfte sosial tilhørighet enda tydeligere frem.

For elevene vil sosial tilhørighet være viktig for deres opplevelse av det psykososiale miljøet på skolen. Elever som føler tilhørighet til skolen, vil trives bedre. Utvalget mener at sosial tilhørighet henger tett sammen med et trygt psykososialt skolemiljø og forebygging av krenkelser. Det å føle seg som del av fellesskapet er noe av det viktigste for elevene. Å føle seg inkludert i det sosiale fellesskapet er grunnleggende for om eleven opplever at hun eller han har et trygt psykososialt skolemiljø. Utvalget mener at det å føle sosial tilhørighet er så viktig at dette bør fremgå av § 9A-1 som noe av det et trygt psykososialt skolemiljø skal fremme. Ved at man tilføyer sosial tilhørighet, vil bestemmelsen få en tydeligere vekt på sosiale inklusjons- og eksklusjonsprosesser, og at elevene føler seg som en del av det sosiale fellesskapet. Forskning viser også at sosiale eksklusjonsmekanismer kan spille en stor rolle i skolen og skape utrygghet.⁷⁴ Utvalget viser også til forskning om at mobbing kan være motivert av et ønske om å føle tilhørighet. Dette er særlig vanlig blant jenter og blant gutter med innvandrerbakgrunn.⁷⁵ At det er utfordringer i norsk skole knyttet til inkludering, har utvalget blant annet vist til i kapittel 7 om krenkelser, mobbing og trakassering. Utvalget viste her til at det er noen elever som opplever forholdsvis mye krenkelser, mobbing og trakassering, for eksempel på grunn av seksuell orientering eller etnisitet. Tilsvarende funn trakk også Kunnskapscenteret for utdanning frem i sin kunnskapsoversikt til utvalget.⁷⁶ Kunnskapscenteret

for utdanning etterlyste også et søkelys på inkludering i norsk skole. Utvalget er bekymret for om alle elever føler seg inkludert i norsk skole, og mener det er behov for mer oppmerksomhet rettet mot økt sosial tilhørighet og likeverd. Norsk skole i 2015 er langt mer mangfoldig enn tidligere, og da er det viktig at skolekulturen er slik at skolen anerkjenner forskjeller som en ressurs, og legger til rette for at alle skal føle at de har et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer sosial tilhørighet, ikke at de blir ekskludert fordi de er annerledes.

Utvalget mener at en viktig del av skolens ansvar for å sikre elevene et trygt psykososialt skolemiljø er at alle elever skal føle seg integrert i et sosialt fellesskap på skolen. Dette innebærer at skolen må jobbe for at alle elever skal trives i den klassen hun eller han går i. Vi viser her også til § 8-2 om organisering av klasser, der det er fastsatt at klassen skal ivareta elevens behov for sosial tilhørighet. I Innst. O. nr. 86 (2008–2009) har kirke-, utdannings- og forskningskomitéen understreket at komitéen mener at sosial tilhørighet er viktig for alle elevers læring og trivsel. Utvalget er enig i dette. Utvalget vil også vise til utfordringer knyttet til nye former for utenforskap,⁷⁷ blant annet barnefattigdom. Det er viktig at skolen har et ansvar for å motvirke utenforskap. Utvalget foreslår at sosial tilhørighet tilføyes som ett av elementene det psykososiale miljøet skal ha en positiv virkning på, på linje med helse, trivsel og læring. Konsekvensen av dette er at skolen må jobbe for at det psykososiale skolemiljøet skal være inkluderende, og at det er rom for alle elever.

15.8.4 Elevens subjektive opplevelse

I gjeldende rett er det elevens subjektive opplevelse av det psykososiale skolemiljøet som er avgjørende for om retten etter § 9a-1 er oppfylt. Det er ikke slik at det er en voksenperson ved skolen som avgjør om en elev har et godt psykososialt skolemiljø eller ikke. I Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) har departementet understreket at det er eleven som – basert på sin subjektive opplevelse – avgjør om retten er oppfylt eller ikke. Dersom dette prinsippet hadde blitt endret, ville elevens rett blitt vesentlig svekket. Det ville også vært problematisk dersom en voksenperson kunne fortelle et barn at dette må du tåle. Dette vil kunne være en ny krenkelse. Utvalget vil her også vise til barne-

⁷⁴ Søndergaard 2009

⁷⁵ Roland og Idsøe 2001, Fandrem 2009

⁷⁶ Lillejord mfl. 2014

⁷⁷ Isaksen 2013, Gustavsen 2013

konvensjonen artikkel 16, som understreker respekt for barn og unges integritet og verdighet. En del av barns verdighet består i å anerkjenne og respektere barn og unge som rettighetshavere,⁷⁸ samt artikkel 12 om barnets rett til å bli hørt.

Flere instanser har påpekt overfor utvalget at det er en utfordring at elever ikke blir trodd av skolen når de forteller om krenkelser eller mobbing. Husveg har også påpekt at skolene sitter med definisjonsmakten, og at i flere tilfeller blir saker ikke fulgt opp i samsvar med kravene i kapittel 9a fordi skolene mener det ikke dreier seg om mobbing.⁷⁹ Utvalget er bekymret for dette og mener at det er behov for å tydeliggjøre at det er elevens subjektive opplevelse som er det avgjørende for om elever er krenket eller ikke. Ved at prinsippet om elevens subjektive opplevelse tas inn i ny § 9A-1, vil dette bli tydeligere. Utvalget minner samtidig om at i tilfeller der elever opplever krenkelser etter ny § 9A-7, vil det være elevens subjektive opplevelse som legges til grunn når det skal avgjøres om elever har blitt krenket. Samtidig er det slik at det vil være en faglig vurdering hva som er egnede og tilstrekkelige tiltak for å stoppe krenkelsen og gjenopprette et trygt psykososialt skolemiljø for eleven. Dette er ikke en subjektiv vurdering, men avhenger av den enkelte saken og hva som faktisk har skjedd. Dette betyr at skolen må undersøke saken og avklare hva som har skjedd, men at dette spiller inn på hva som skal gjøres i saken, ikke på om noe skal gjøres. Dersom en elev opplever at hun eller han har blitt krenket, skal dette legges til grunn, og tiltak skal settes inn.

Elever skal ikke oppleve at de ikke blir trodd når de tar kontakt med en lærer og forteller at de blir mobbet. De skal heller ikke oppleve at skolen bagatelliserer det som har skjedd, med at dette ikke er mobbing. Når en elev eller foreldre tar kontakt med noen ved skolen og forteller om at hun eller han føler seg utsatt for krenkelser, skal skolen ta tak i dette og ikke stille spørsmål ved elevens eller foreldrenes virkelighetsoppfatning. Utvalget mener oppsummert at det bør presiseres i § 9A-1 at det er elevens subjektive opplevelse som er det avgjørende for om elevene er krenket og om retten til et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet, er oppfylt. Det bør presiseres i loven at om en elev er krenket, avhenger av elevens subjektive opplevelse.

15.8.5 Nulltoleranse for krenkelser

Prinsippet om nulltoleranse for ord og handlinger som krenker én eller flere elevers verdighet og integritet, er avgjørende for at elevens rett til et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet, oppfylles. Elevens rett til et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet, innebærer at skolene skal ha nulltoleranse for krenkende ord og handlinger, for eksempel mobbing, trakassering og diskriminering. Flere organisasjoner har for utvalget problematisert at skolene ikke praktiserer dette. Utvalget mener dette er problematisk, og at dette må understrekes tydeligere i loven. Utvalget har merket seg diskusjonen i forbindelse med vedtakelsen av kapittel 9a i 2003. Dette er én av få ganger som Stortinget har endret ordlyden i et lovforslag knyttet til opplæringsloven, og det er her tydelig at retten slik den er formulert i dag, er et uttrykk for Stortingets syn om at det skal være strenge krav til det psykososiale skolemiljøet.⁸⁰ Flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteén på Stortinget mente det var viktig at elevene fikk en individuell rett, og at skolemiljøet skal være fritt for mobbing og vold, rasisme og annen krenkende behandling.⁸¹ Også i behandlingen av saken i Odelstinget har man understreket viktigheten av at elevene får en individuell rett, og at det skal være nulltoleranse for mobbing.⁸²

Det at skolene skal ha nulltoleranse for krenkende ord og handlinger, er – slik utvalget ser det – viktig. Utvalget mener at det er for mange elever i norsk skole i dag som opplever at de krenkes eller mobbes; slik skal det ikke være. Utvalget mener at det er viktig at staten og skolene ikke senker kravene som en følge av dette. Utvalget mener at det er nødvendig å tydeliggjøre innholdet i elevens rett og skoleeierens og skolens plikt.

Krenkelser, også kalt krenkende ord og handlinger, dekker alle ord og handlinger som en elev opplever at krenker hans eller hennes verdighet eller integritet. Dette er rettslige standarder og dekker alle enkeltstående hendelser, men kan også være mer systematiske som mobbing eller trakassering. Krenkelser kan være fysiske, verbale, psykososiale, digitale samt ekskludering.

⁷⁸ FNs barnekomité 2011

⁷⁹ Husveg 2012

⁸⁰ Et annet eksempel er opplæringsloven § 8-1, der Stortinget forsterket elevens rett til å gå på nærskolen, og den nye formålsbestemmelsen – § 1-1 – der blant annet samarbeid med hjemmet ble fremhevet mer

⁸¹ Innst. O. nr. 7 (2002–2003)

⁸² Behandlet i Odelstinget 7.11.2002

For mer om dette, se kapittel 1.6. For at elevens rett etter loven og skolens og skoleeierens plikt skal utløses er det ikke nødvendig å avgjøre om det som har skjedd, er mobbing eller ikke. For at skolens ansvar skal utløses, er det tilstrekkelig med en enkelthendelse som eleven opplever som krenkende.

Utvalget mener at det bør tydeliggjøres i opplæringsloven at det er nulltoleranse for ord og handlinger som krenker noens verdighet eller integritet, blant annet enkeltstående krenkende utsagn, trakassering, mobbing og vold. Det skal ikke være tvil om skolens ansvar. Skolene skal jobbe for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø som virker positivt, slik det er fastsatt i loven, men de skal også jobbe forebyggende og gripe inn ved ord og handlinger som krenker en elevs verdighet. Dette betyr at elevene etter kapittel 9a har rett til at skolene og skoleeierne fremmer et psykososialt skolemiljø i samsvar med § 9A-1, forebygger krenkelser og griper direkte inn når noen krenkes. Utvalget foreslår et nytt andre ledd, som understreker kravet til nulltoleranse. Det foreslås at nulltoleransen knyttes til ord og uttrykk som krenker én eller flere elevers verdighet eller integritet. Prinsippet om nulltoleranse er i dag et av grunnprinsippene i § 9a-1, men det er ikke uttrykt eksplisitt i loven.

Koblingen til verdighet og integritet kan begrunnes ut fra forholdet til menneskerettighetene. Det at elevene har rett til å bli beskyttet mot krenkende ord og handlinger, har sammenheng med barnekonvensjonen artikkel 2, 16 og 19. Barn har også innenfor skolehverdagens rammer rett til å få sitt privatliv respektert. Dette innebærer blant annet å få respektert sin fysiske og psykiske integritet og å bli behandlet med verdighet. Respekt for et barns integritet og verdighet må sies å være en forutsetning for at den enkelte elev skal oppleve trygghet og sosial tilhørighet i skolemiljøet.⁸³ Det går klart frem av arbeidsmiljøloven § 4-3 første ledd om det psykososiale miljøet at arbeidstakerens integritet og verdighet skal ivaretas. Utvalget vil her understreke at når et av formålene med kapittel 9a er å gi elevene et like godt vern som voksne arbeidstakere har, må det innebære at også elever har krav på å bli behandlet med respekt og verdighet. FNs barnekomité har også understreket at et barnerettslig perspektiv på barn som innehavere av rettigheter krever respekt for og anerkjennelse av det enkelte barns verdighet og integritet.⁸⁴ Integritet knyttes gjerne

til den fysiske og psykiske integriteten. Verdighet knyttes til det å bli anerkjent for sin person, blant annet sine individuelle og gruppebestemte egenskaper. FNs barnekomité har uttalt at dette handler om å bli anerkjent som rettighetshaver, og å bli anerkjent ut fra sin personlighet, sine behov, sine interesser og sitt privatliv.⁸⁵

15.8.6 Skoleeierens plikt til å oppfylle elevens rett

Oppfyllelsen av elevenes rett må korrespondere med en plikt for skoleeieren. Skoleeierens og skolens plikt innebærer også å jobbe aktivt og systematisk for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø. Det er ikke tilstrekkelig dersom innsatsen kun rettes mot å forebygge og håndtere krenkelser. En skole som ikke har tiltak rettet inn mot å fremme et trygt læringsmiljø som har en positiv virkning på elevenes helse, trivsel, læring og sosiale tilhørighet, oppfyller ikke sine lovpålagte plikter. Utvalget mener det er nødvendig å tydeliggjøre skoleeierens plikt til å sette inn tiltak for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø for alle elever i kapittel 9a.

Når det psykososiale miljøet skal gi eleven sosial tilhørighet, er det nødvendig å arbeide for et inkluderende skolemiljø og for likeverd mellom elevene. Dette vil kreve tiltak rettet inn mot klassekulturen og skolekulturen. Denne plikten vil kunne ses i sammenheng med arbeidet med en god skolekultur og med at skoleeierne og skolene setter søkelyset på de normene som finnes i skolen. For mer om innholdet i det fremmende og forebyggende arbeidet viser utvalget til kapittel 13 i utredningen og de faktorene som det redegjøres for. Utvalget mener at skoleeieren og skolen i sitt fremmende arbeid må rette oppmerksomheten mot disse.

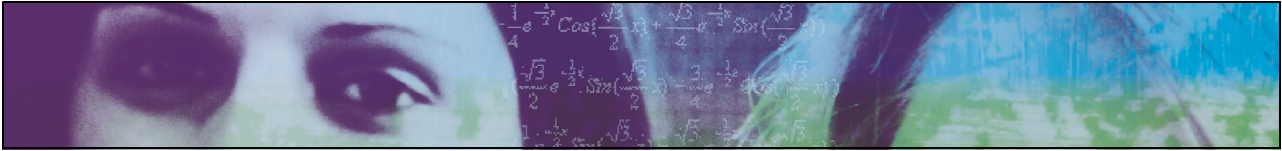
15.8.7 Oppsummering

Paragraf 9a-1 foreslås presisert. Innholdet i elevens individuelle rett til et trygt psykososialt skolemiljø tydeliggjøres. Det tilføyes at det psykososiale miljøet også skal fremme sosial tilhørighet. Det lovfestes at det er elevens subjektive opplevelse som legges til grunn når det skal avgjøres om en elev er krenket. Det lovfestes at det er nulltoleranse for ord og handlinger som krenker en elevs verdighet og integritet. Skoleeierens plikt til å sette inn tiltak for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø for alle elever presiseres i § 9A-1.

⁸³ Warp 2012

⁸⁴ FNs barnekomité 2011 punkt 2

⁸⁵ FNs barnekomité 2011 punkt 2



Figur 15.4

15.9 Det forebyggende arbeidet

Et helhetlig arbeid for et trygt psykososialt skolemiljø inneholder tiltak for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø, forebygge ulike typer krenkelser og håndtere krenkelser når de skjer. Utvalget vil her vurdere om det er behov for å tydeliggjøre kravene til skoleeierens og skolens forebyggende arbeid i opplæringsloven kapittel 9a. I denne sammenheng vil vi vurdere kravene til forebyggende arbeid i gjeldende § 9a-4 og hvordan dette er regulert i regelverk innenfor andre sektorer samt i svensk og dansk utdanningslovgivning. Deretter vurderer vi hvordan skoleeiers og skolers plikt til å forebygge krenkelser bør reguleres i opplæringsloven.

Det forebyggende perspektivet gir en anvisning om hvilke kvaliteter som skal være til stede for at kravene til et trygt psykososialt skolemiljø skal være oppfylt. Disse reglene er motivert ut fra hensyn til helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet. Det forebyggende arbeidet er viktig for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø og forebygge krenkelser. En måte å sikre menneskerettighetene og menneskers likeverd på er ved å forandre menneskers holdninger og normer, samt å øke bevisstheten om forekomsten av og kunnskapen om diskriminering, trakassering og andre krenkelser. Her er det forebyggende arbeidet sentralt. Gjennom det forebyggende arbeidet jobbes det både for å utvikle og opprettholde et trygt psykososialt skolemiljø og for å redusere risikoen for krenkelser gjennom å identifisere mulige utfordringer i det psykososiale skolemiljøet, utarbeide planer for å unngå dette, utarbeide rutiner og fordele ansvar tydelig, for å nevne noe. Et systematisk og kontinuerlig forebyggende arbeid er nødvendig for å oppfylle elevens rettigheter.

15.9.1 Gjeldende krav til det systematiske HMS-arbeidet og internkontroll

Skolen har etter gjeldende kapittel 9a en plikt til å forebygge og forhindre at krenkelser skjer. I gjeldende § 9a-4 er dette regulert som et krav til systematisk arbeid med helse, miljø og sikkerhet. Det er presisert at dette gjelder både for det

psykososiale og det fysiske skolemiljøet. Det at skolen skal arbeide forebyggende, er ikke nevnt eksplisitt i loven.

Hensikten med det systematiske HMS-arbeidet etter § 9a-4 er å sikre at elevens rett oppfylles ved at skolen jobber kontinuerlig og systematisk for et godt miljø og sikrer at problemer oppdages og tas hånd om i tide. En nødvendig forutsetning for det systematiske arbeidet er at skolen omsetter kravene i kapittel 9a til konkrete mål og handlinger. Skolen må ha planer og rutiner for hvordan elevens rett skal oppfylles.

Paragraf 9a-4 inneholder krav til internkontroll. Internkontrollreglene er regler for hvordan skolemiljøarbeidet skal utføres, for eksempel hvordan krenkelser skal håndteres. Disse reglene kan ses på som en form for saksbehandlingsregler eller aktivitetskrav som beskriver hvordan virksomheten både forebyggende og gjenopprettende skal arbeide for å skape og opprettholde kravene til det fysiske og det psykososiale miljøet.⁸⁶

Utdanningsdirektoratet presiserer i rundskriv Udir-4-2014 at skolen etter § 9a-4 pålegges å jobbe aktivt, systematisk og kontinuerlig slik at kravene i kapittel 9a oppfylles. Dette betyr at skolen ikke kan nøye seg med å vente passivt på at noe skjer, for eksempel ved at læreren ser mobbing, eller at noen klager på forholdene. Skolen skal jobbe etter et «føre var»-prinsipp og forebygge brudd på elevens rett etter § 9a-1. Med kontinuerlig menes det at det systematiske arbeidet må være en rød tråd i skolens arbeid, og ikke bare noe som gjøres når det oppstår ubehagelige situasjoner, eller ved oppstarten av hvert skoleår. Arbeidet skal drives hele tiden, gjennom hele skoleåret og gjennomsyre virksomheten. Et antimobbeprogram eller en perm med internkontrollrutiner som står i en hylle, er ikke tilstrekkelig for å oppfylle kravet til systematisk arbeid. Det systematiske arbeidet skal være gjennomtenkt og planmessig. Planene og rutineene må være implementert hos de ansatte og må følges når skolen jobber med saker som vedrører det psykososiale miljøet til elevene.

⁸⁶ Pedersen og Einarsen 2011

Paragraf 9a-4 inneholder et særlig krav til internkontroll for skolene knyttet til kapittel 9a, utover det generelle kravet til et forsvarlig system som skoleeieren har etter § 13-10 andre ledd. Formålet med internkontrollplikten er todelt. For det første tvinger den skolen til aktivt å holde seg til lovkravene, og for det andre letter den arbeidet for tilsynsorganet ved at skolen må dokumentere at slike systematiske tiltak er etablert og faktisk blir fulgt opp.

Departementet understreket i Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) i forbindelse med innføringen av kapittel 9a at det ønsket å styrke det systematiske arbeidet for HMS i skolene. Kravene til internkontroll i § 9a-4 er skjønnsmessig utformet. Departementet uttalte i Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) side 23 følgende:

«Internkontroll inneber å omsetje krava i lov og forskrift til konkrete mål for skolemiljøet, kartleggje utfordringane, og planleggje og iverksetje tiltak for å nå måla og handtere både daglege og ekstraordinære utfordringar. Tiltaka må gjelde heile skolemiljøet – fysisk og psykososialt, innandørs og utandørs. Verksemda må dokumentere at slike systemiske tiltak er etablerte og faktisk blir følgde opp.»

Internkontroll innebærer at skolen selv må føre kontroll med om kravene i kapittel 9a er oppfylt. Internkontroll forutsetter at skolen har omsatt kravene i kapittel 9a til konkrete mål for skolemiljøet, kartlagt utfordringene og planlagt og iverksatt tiltak for å nå målene. Videre må skolen ha rutiner for å følge nøye med på miljøet og den enkeltes opplevelse av det, og kontrollere at rutinene blir fulgt opp.

Skolene avgjør selv hvordan de organiserer arbeidet med internkontroll etter kapittel 9a, så lenge de kan påvise at de har et system, og at dette brukes for å vurdere om kravene i kapittel 9a er oppfylt og følger opp resultatene fra disse vurderingene. Skolen må kunne dokumentere at de har et system for internkontroll. Utdanningsdirektoratet har i rundskriv Udir-4–2014 presisert hva som må være på plass for at skolen oppfyller kravet til internkontroll. Skolen må sette seg konkrete mål for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet. Dette innebærer at skolen må

- arbeide systematisk og planmessig for å nå målene og forebygge problemer
- ha rutiner for å følge med på skolemiljøet og den enkelte elevs opplevelse av det, herunder ha rutiner for å avdekke og håndtere proble-

mer når de dukker opp og kontrollere at rutinene blir fulgt

Skolen må kunne legge fram skriftlig dokumentasjon for

- hvilke mål skolen har for skolemiljøet og skolemiljøarbeidet, jf. §§ 9a-1, 9a-2 første ledd og 9a-3 første ledd
- hvordan skolen er organisert, blant annet fordeling av ansvar og oppgaver innenfor helse, miljø og sikkerhet
- planer og tiltak – hva som skal gjøres, når og av hvem, for å sikre et godt skolemiljø som fremmer helse, miljø og sikkerhet
- hvordan kartlegging av risiko er gjennomført (rapporter, måleresultat og liknende)
- rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik
- hvordan rutinene blir gjennomgått for å sikre at de fungerer og er tjenlige for å nå de målene som er satt (evaluering av skolemiljøarbeidet)

Skoleledelsen har ansvaret for den daglige oppfølgingen av skolens systematiske arbeid. Skolens ledelse ved rektor skal følge med og har ansvaret for at det systematiske arbeidet er aktivt, systematisk og planmessig.

Departementet viste i Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) til at et effektivt skolemiljøarbeid krever deltakelse fra elevene, personalet og foreldrene. Brukerne har en viktig kompetanse når det gjelder deres eget miljø, og det er avgjørende at de deltar i utformingen av dette arbeidet. Departementet understreket også at en forutsetning for å lykkes er at skolen selv setter seg konkrete mål ut fra de generelle kravene i regelverket, og at planer og tiltak er tilpasset de lokale utfordringene. Det er også viktig at internkontrollen er dynamisk, ved at den blir jevnlig og løpende evaluert. Internkontroll skal ikke bare være en «perm i hyllen».⁸⁷

15.9.2 Andre norske rettsområder og skandinaviske land

Krav til forebyggende arbeid er regulert på ulike måter innenfor ulike rettsområder i Norge samt i utdanningslovgivningen i Sverige og Danmark. Nedenfor redegjøres det for ulike former for regulering av krav til internkontroll. Det er relevant å se til diskrimineringslovgivningen, arbeidsmiljøloven og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Dette er regelverk som også gjelder for skolen. Hensikten med dette er å

⁸⁷ Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) merknad til § 9a-4

skaffe et grunnlag for å vurdere om kravet bør reguleres annerledes i opplæringsloven kapittel 9a.

Når det gjelder andre rettsområder, vil vi særlig vise til at det innenfor HMS-området ble gjort en opprydning tidlig på 2000-tallet for at alle områder med HMS-lovgivning skulle harmoniseres. I og med at opplæringsloven på dette tidspunktet ikke hadde regler om HMS, var utdanningsområdet ikke en del av denne prosessen. Departementet viste heller ikke til dette i sitt arbeid med tilføyelsen av kapittel 9a noen år senere.

Diskrimineringslovgivningen

I Norge er likestilling og diskriminering i dag regulert i ulike lover⁸⁸ basert på ulike diskrimineringsgrunnlag.⁸⁹ Kravene til det forebyggende arbeidet til arbeidsgivere og offentlige virksomheter er regulert tilnærmet likt i disse lovene. Vi redegjør derfor samlet for dette temaet her. De ulike diskrimineringslovene pålegger arbeidsgivere og offentlige myndigheter en plikt til aktivt likestillingsarbeid (aktivitets- og rapporteringsplikten). De ulike pliktsubjektenes aktivitetsplikt har ulikt innhold. Aktivitetsplikten er omtalt i NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* på side 46 som følger:

«Aktivitetsplikten omfatter plikt til aktivt, målrettet og planmessig arbeid for å fremme likestilling og hindre diskriminering på de nevnte grunnlagene. [...] Plikten er generelt utformet og pålegger ikke bestemte tiltak. Det er opp til hver enkelt virksomhet å vurdere hva som er relevante tiltak, ut fra egne utfordringer.»

Det er også en plikt til å redegjøre for tiltak som er planlagt og gjennomført i virksomheten for å oppfylle aktivitetsplikten i årsberetningen. Eksempelvis skal virksomheten etter likestillingsloven redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling. Formålet med plikten er å skape økt og mer systematisk oppmerksomhet om likestilling i virksomheten. I 2010 ble betydningen av aktivitets- og rapporteringsplikten i diskrimineringsloven undersøkt. I undersøkelsen svarer én av tre arbeidsgivere at aktivitets- og rapporteringsplikten har hatt betydning for virk-

somhetens arbeid for å fremme likestilling mellom majoritet og personer med innvandrerbakgrunn.⁹⁰

Diskrimineringslovutvalget foreslo i NOU 2011: 18 at virksomhetenes aktivitetsplikt ble utformet på en slik måte at den kunne innarbeides i virksomhetenes systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS-arbeid). Forslaget om å knytte plikten til virksomhetenes HMS-arbeid, og å legge tilsynsansvaret til Arbeidstilsynet, møtte imidlertid motstand i høringen. Dette innebærer at innenfor diskrimineringsområdet er det ikke et eget krav om internkontroll, og det er opp til virksomhetene hvordan de oppfyller aktivitetsplikten. Utvalget merker seg at dette er et mindre omfattende krav enn det som følger av opplæringsloven § 9a-4.

Arbeidsmiljøloven

I arbeidsmiljøloven er det krav til systematisk HMS-arbeid og internkontroll. Arbeidsmiljøloven § 3-1 første ledd uttrykker det grunnleggende prinsippet om systematisk HMS-arbeid og ansvaret for gjennomføringen av dette. Her er det presisert at det er arbeidsgiverens ansvar å sørge for dette. Samtidig stilles det krav til arbeidstakernes medvirkning. Reglene om internkontroll krever både at man undersøker det generelle arbeidsmiljøet, og at man setter i gang undersøkelser i forbindelse med håndtering av en konkret sak eller klage. Internkontroll er definert som systematiske tiltak en virksomhet iverksetter for å sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen.⁹¹

Arbeidsmiljøloven § 3-1 gir i dag regler for hvordan virksomhetens systematiske HMS-arbeid skal ivaretas og innarbeides i virksomheten. Innholdet i kravet til systematisk HMS-arbeid og internkontroll i arbeidsmiljøloven § 3-1 nr. 2 er at arbeidsgiveren skal

- fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet,
- ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt,
- kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen,

⁸⁸ Likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskrimineringsloven om seksuell orientering og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven

⁸⁹ Utvalget er kjent med at det er i gang et arbeid for å utforme en felles diskrimineringslov

⁹⁰ Innst. 248 S (2012–2013)

⁹¹ Fougner mfl. 2013

- d) under planlegging og gjennomføring av endringer i virksomheten, vurdere om arbeidsmiljøet vil være i samsvar med lovens krav, og iverksette de nødvendige tiltak,
- e) iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av denne lov,
- f) sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær,
- g) sørge for løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse når risikoforholdene i virksomheten tilsier det, jf. bokstav c,
- h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet for å sikre at det fungerer som forutsatt.

Det er gitt mer detaljerte regler om blant annet dokumentasjon i internkontrollforskriften. Kjernepunktene etter arbeidsmiljøloven § 3-1 og internkontrollforskriften § 5 for å oppfylle kravene til internkontroll kan ifølge Einarsen og Pedersen oppsummeres til å være *kartlegging, risikovurdering og handlingsplan*.⁹² Utvalget ser at de fleste av disse kravene også bør gjelde for internkontroll av elevenes helse, miljø og sikkerhet.

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.

For skolene gjelder også forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Her er det også en bestemmelse om internkontroll, nemlig § 4. Paragraf 4 er utformet skjønnsmessig og pålegger virksomhetslederen ansvar for at bestemmelsen i forskrift eller gitt i medhold av forskriften overholdes, og at virksomheten skal rette seg etter kommunens pålegg. Virksomhetens eier, det vil si skoleeieren, skal påse at det er etablert et internkontrollsystem.

Helsedirektoratet har i veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. presisert hvordan § 4 skal forstås. Helsedirektoratet sier følgende:

«Internkontroll er en kontroll skolen selv utfører, og som dokumenterer at regelverk etterleves på en systematisk måte. Skolen skal altså vite hva den skal gjøre, gjøre det, og etterpå kunne dokumentere at den har gjort det. Internkontrollsystemet skal gjøre det enkelt å drive kontinuerlig forbedringsarbeid i skolen. De fleste virksomhetene som forskrift om mil-

jørettet helsevern i barnehager og skoler gjelder for, er også underlagt forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheten (internkontrollforskriften) hvor § 5 redegjør for innholdet i internkontrollen. Arbeidet med internkontrollen skal skje i samarbeid med ansatte, elevene, foreldre eller foresatte gjennom skolens samarbeidsorganer. Internkontrollen skal dokumenteres i den form og omfang som er nødvendig på bakgrunn av den aktiviteten som drives, størrelsen på virksomheten og hvilke risikoforhold som gjør seg gjeldende.»⁹³

Sverige

I skollagen er det ikke formulert et eksplisitt krav til internkontroll, og begrepet internkontroll brukes ikke. I skollagen er det isteden fastsatt krav til skolenes forebyggende arbeid i flere bestemmelser i 6 kapittel. Imidlertid viser Skolverkets tolkning av skollagen 6 kapittel 6 §, 7 § og 8 § at det reelt sett er et krav om systematisk HMS-arbeid og internkontroll i skollagen. I 6 § er skoleeiere pålagt ansvaret for at skolene jobber målrettet for å forhindre krenkende behandling. Videre er det en plikt i 7 § for skoleeiere til å sørge for at det blir gjennomført tiltak for å forebygge og forhindre at elever blir utsatt for krenkende behandling. Av 8 § følger det at skoleeiere skal se til at det hvert år blir utarbeidet en plan med oversikt over de tiltak som er nødvendige for å forebygge og forhindre krenkende behandling av elever. Denne planen skal inneholde en oversikt over tiltak som vil bli påbegynt og gjennomført det kommende året. I planen for etterfølgende år skal tiltakene bli evaluert. Elevene skal involveres i arbeidet.

Skolverket har i sine allmenne råd gitt anbefalinger om hva som bør inngå i det forebyggende arbeidet. Det forebyggende arbeidet bør bestå av følgende tiltak:

- regelmessig kartlegging av elevenes trygghet og trivsel samt deres oppfatning av forekomsten av diskriminering, trakassering og krenkende behandling
- analyse av kartleggingen for å identifisere risikoen for diskriminering og krenkende behandling
- i forbindelse med analysen å evaluere tidligere innsats for å forebygge diskriminering, trakassering og krenkende behandling
- ut fra de identifiserte risikoene å formulere konkrete og oppfølgbare mål for arbeidet

⁹² Einarsen og Pedersen 2011

⁹³ Helsedirektoratet 2014 side 9–10

- å planlegge hvilke innsatser som skal gjennomføres for å nå målene, og hvordan disse skal følges opp, og bestemme hvem som har ansvaret for ulike innsatser
- å sørge for at elevene er delaktige i analysen av resultatene, og når man avgjør hvilke innsatser som skal settes inn⁹⁴

Dette er, som vi ser, mye av det samme som er lovfestet i kravet til internkontroll i arbeidsmiljøloven § 3-1.

Når det gjelder planen mot krenkelser, har Skolverket presisert i sine allmenne råd at arbeidet med planen mot krenkelser og diskriminering bør organiseres slik at denne planen og planen mot krenkende behandling henger sammen på en systematisk måte. Planene bør gjenspeile forholdene i hver virksomhet og arbeides med slik at planene blir kjent i virksomheten og blant foreldrene. Planene bør inneholde

- konkrete mål som utgår fra resultatene i kartleggingene, og beskrivelser av de innsatsene som skal gjennomføres i løpet av året for å forebygge diskriminering, trakassering og krenkende behandling
- en ansvarsfordeling for utførelsen av de fremmende og de forebyggende innsatsene
- en beskrivelse av hvordan innsatser for å fremme likebehandling og de forebyggende innsatsene mot trakassering og krenkende behandling skal følges opp og evalueres
- rutiner for hvordan elever og foreldre skal melde ifra om krenkelser, diskriminering og trakassering
- rutiner for hvordan personalets og rektors varslingsplikt skal utføres
- rutiner for hvordan diskriminering, trakassering og krenkende behandling skal utredes, tiltak settes inn og dokumenteres
- en beskrivelse av hvordan elevene skal medvirke og har medvirket i det forebyggende arbeidet⁹⁵

Utvalget har her merket seg at de kravene som Skolverket skisserer, tilsvarer kravene til internkontroll etter § 9a-4 slik Utdanningsdirektoratet har tolket disse i forbindelse med tilsyn.

Danmark

Også i Danmark er det lovfestet krav til systematisk arbeid i undervisningsmiljøloven kapittel 4.

⁹⁴ Skolverket 2012 side 23

⁹⁵ Skolverket 2012 side 40

Her er det kalt undervisningsmiljøvurdering og tilsvarer langt på vei et krav om systematisk HMS-arbeid og internkontroll. I § 6 er det fastsatt at utdanningsstedet skal sørge for at det blir utarbeidet en skriftlig undervisningsmiljøvurdering av sikkerhets- og sundhetsforholdene samt av forhold knyttet til det psykiske og det estetiske miljøet på utdanningsstedet. Denne vurderingen skal revideres når det skjer endringer av betydning for undervisningsmiljøet, men minst hvert tredje år. Vurderingen skal være tilgjengelig for elevene og andre interesserte. Ledelsen skal involvere undervisningsmiljørepresentantene i planleggingen, tilretteleggingen og gjennomføringen av oppfølgingen av vurderingen.

Det følger av § 7 at undervisningsvurderingen skal inneholde følgende elementer:

- kartlegging av utdanningsstedets fysiske, psykiske og estetiske undervisningsmiljø
- beskrivelse og vurdering av eventuelle undervisningsmiljøproblemer
- utarbeidelse av en handlingsplan der det går frem i hvilket tempo og hvilken rekkefølge de konstaterte problemene skal løses
- forslag til retningslinjer for oppfølging av planen

15.9.3 Utformingen av krav til systematisk HMS-arbeid

Utvalget har merket seg at hovedtrekkene i kravene til systematisk HMS-arbeid og internkontroll i § 9a-4, arbeidsmiljøloven § 3-1, skollagen 6 kapittel og undervisningsmiljøloven kapittel 4 har mange fellestrekk. Vi så her eksempler på ulike lovgivningsteknikker som i det vesentlige har det samme formålet. Utvalget vil nedenfor vurdere hvilken av lovgivningsteknikkene som vi tror vil være best egnet for at hensikten med det systematiske forebyggende arbeidet oppnås. Utvalget er av den oppfatning at det bør velges en lovgivningsteknikk som er mer tilgjengelig for skolene enn gjeldende § 9a-4 er.

Hensikten med det forebyggende arbeidet er at skolene skal være i forkant av eventuelle krenkelser og sette inn tiltak slik at dette ikke skjer. Dette gjøres i stor grad gjennom systematisk arbeid og ved at elever og foreldre blir involvert. Utvalget er av den oppfatningen at et planmessig og systematisk forebyggende arbeid, der elevene og foreldrene medvirker, vil føre til økt bevissthet om krenkelser og vil redusere omfanget. I det forebyggende arbeidet er det viktig med en tilnærming som involverer hele skolen, også kalt en skoleomfattende innsats.

Gjeldende § 9a-4 pålegger skolen å arbeide aktivt og målrettet for å oppfylle kravene til skolemiljøet i kapittel 9a. Kravene til det forebyggende arbeidet i loven skal gi arbeidet en struktur. Det er derfor, slik utvalget ser det, nødvendig å angi hvilke elementer som skolens forebyggende arbeid minimum skal bestå av. I gjeldende kapittel 9a er kravene til det systematiske HMS-arbeidet den delen av kapittel 9a som er mest utydelig. Ved å tolke ordlyden er det vanskelig å få et klart bilde av hvilke krav loven oppstiller. Utvalget mener det er behov for å presisere og utdype skolens ansvar for å forebygge og forhindre at krenkelser skjer.

Departementet uttalte i Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) i merknad til § 9a-4 at det systematiske arbeidet etter § 9a-4 bør ses i sammenheng med og innarbeides i den internkontrollen som allerede finnes etter arbeidsmiljøloven, brannvernlovgivningen og annen HMS-lovgivning, slik at dobbeltarbeid unngås. Arbeidet omfatter både det fysiske og det psykososiale skolemiljøet og rommer alt fra renhold til det skolen gjør for å forebygge, oppdage og håndtere mobbing. Det er slik at forebyggende tiltak kan settes i verk på både skole-, klasse- og gruppenivå. Departementet oppfordret også til at ordensreglementet var en del av det organiserte skolemiljøarbeidet. Utvalget er enig med departementet i at kravene til internkontroll i ulike lover som gjelder for skolen bør være mest mulig like. Dette vil forenkle og effektivisere arbeidet til skolene. Utvalget vil i sitt forslag forsøke å harmonisere kravene til internkontroll i arbeidsmiljøloven og opplæringsloven kapittel 9a. Det er langt på vei de samme hensynene som ligger bak. Eventuelle forskjeller vil være begrunnet i særpreg ved skolene og i det særegne ved at kapittel 9a skal beskytte elever.

Kravet til internkontroll i § 9a-4 er i dag utformet skjønnsmessig. Dette er i motsetning til arbeidsmiljøloven § 3-1, som inneholder detaljerte krav, slik vi så over. Også innenfor andre sektorer som tilbyr velferdstjenester, som barnevern og helseforetakene, er det lovfestet detaljerte krav til innholdet i internkontrollen. Da arbeidsmiljøloven ble endret i 2005, var det en tilsvarende drøftelse av hvordan kravet til internkontroll burde være regulert i arbeidslivet – skjønnsmessig eller med konkrete krav i loven. I tiden som arbeidsmiljøloven av 1977 hadde virket, hadde det skjedd mye når det gjaldt internkontroll; blant annet hadde internkontrollforskriften med mer konkrete krav trådt i kraft. Arbeidslivslutvalget mente reguleringen i 1977-loven, som var mindre konkret, bidro til et uoversiktlig bilde og var vanskelig til-

gjengelig for brukerne. De uttalte følgende i NOU 2004: 5 på side 180:

«Utvalget mener at de generelle kravene til metode og systematisk HMS-arbeid bør presiseres i selve lovteksten. Dette vil understreke betydningen av og lette forståelsen for virksomhetenes eget ansvar for HMS-arbeidet. Det anbefales derfor å lovfeste en egen bestemmelse som slår fast selve plikten til systematisk HMS-arbeid, som angir hovedinnholdet i denne plikten og som dessuten gir hjemmel for forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (internkontrollforskriften). Konkret består utvalgets forslag dels av en gjengivelse av hovedkravene i HMS-forskriften og dels av metodekravene som i dag finnes i arbeidsmiljøloven § 14 andre ledd.»

Det daværende Arbeidsdepartementet delte dette synet i Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) og støttet at kravene til systematisk HMS-arbeid burde fremkomme mer direkte av loven enn det som var tilfellet i 1977-loven. De viste til at systematisk HMS-arbeid er det sentrale instrumentet for virksomhetenes HMS-arbeid og for Arbeidstilsynets tilsynsmetodikk. Departementet understreket at tydeligere krav i lovene ville understreke betydningen av disse kravene og lette forståelsen av virksomhetenes eget ansvar for HMS-arbeidet.

Utvalget deler betraktningene til arbeidslivslutvalget i NOU 2004: 5 om at skjønnsmessige krav til systematisk HMS-arbeid og internkontroll er vanskelig tilgjengelige, og at kravene bør fremgå av loven. Utvalget mener at dette vil gjøre det enklere og gi økt forutberegnelighet for skolene om hva som er kravene til systematisk HMS-arbeid og internkontroll. Det er idag vanskelig for skolen, men også for elevene og foreldrene som skal delta i arbeidet, å forstå hvilke krav som gjelder, og hva de skal etterspørre i arbeidet, slik kravet er utformet i gjeldende § 9a-4. Det vil også være slik at det for tilsynsmyndigheten vil være et nyttig instrument at kravene følger direkte av loven. Slik det er i dag, mener utvalget at kravene til systematisk HMS-arbeid og internkontroll i § 9a-4 er for vanskelig tilgjengelig. Det er de samme kravene til skolene, og da bør det være enkelt å lese disse kravene ut av loven. Dette vil bidra til at elever og foreldrene i råd og utvalg også lettere kan finne minstekrav til det forebyggende arbeidet som alle skoler må oppfylle. Utvalget mener at dette er et nødvendig grep for å forenkle skolenes hverdag, og at det i mange tilfeller vil kunne være mulig å samkjøre internkontrollen

etter arbeidsmiljøloven § 3–1 og opplæringsloven kapittel 9a om disse kravene i større grad harmoniseres. Utvalget vil nedenfor vurdere hvilke krav som bør lovfestes i kapittel 9a.

Utvalget vil i tillegg peke på et moment til som gjør dagens rettstilstand krevende for skolene. En konsekvens av at skjønsmessige bestemmelser er gjenstand for tilsyn, er at tilsynsmyndigheten har et behov for å operasjonalisere dem for å kunne vurdere om praksis er i samsvar med regelverket. Bestemmelsen om internkontroll i § 9a-4 har særlig blitt presisert av Utdanningsdirektoratet i forbindelse med Felles nasjonalt tilsyn i perioden 2010–2013, og bestemmelsen har på denne måten blitt operasjonalisert langt mer detaljert enn det som går frem av ordlyden. For skoleeiere og skoler som vil oppfylle kravene til internkontroll, har Utdanningsdirektoratets instruks til fylkesmennene i forbindelse med tilsyn blitt en sentral rettskilde. Utvalget mener prinsipielt at det ikke skal være slik at skolene må lese rundskriv, forarbeider til kapittel 9a og Utdanningsdirektoratets tilsynsinstruks til fylkesmennene for å forstå hvilke krav de må oppfylle. Dette er, slik utvalget ser det, en problematisk praksis. Utvalget er av den oppfatning at enten bør kravet til internkontroll være vagt, og da gis det minimalt med veiledning når det gjelder innholdet i dette kravet, eller så må det angis mer detaljert i lov eller forskrift. Dersom det angis vagt som i § 9a-4 i dag, vil det være opp til skolen og eventuelt skoleeieren å begrunne at internkontrollsystemet deres oppfyller lovkravene i kapittel 9a. Det innebærer at alle skoler og skoleeiere selv må tolke loven og finne ut hva dette innebærer. Dette kan være en utfordring for rettssikkerheten til elevene, kunne skape store forskjeller mellom skoler og vil kunne skape økt arbeid for skoleeierne. Dette skaper en krevende rettskildesituasjon i en sektor med få jurister. Her taler blant annet rettssikkerhetshensyn, rettspedagogiske hensyn, effektivitet og harmonisering av opplæringsloven og arbeidsmiljøloven for at kravene går frem av loven. Utvalget mener at opplæringsloven i likhet med arbeidsmiljøloven bør regulere konkret hva kravene til systematisk HMS-arbeid og internkontroll er. Dette er også en rettssikkerhetsgaranti for skoleeiere og skoler.

15.9.4 Mer konkrete krav til systematisk HMS-arbeid og internkontroll

Det neste spørsmålet er hvilket innhold som bør lovfestes til systematisk HMS-arbeid og internkontroll i skolens forebyggende arbeidet. Utvalget

mener at ansvaret for systematisk HMS-arbeid og internkontroll bør plasseres på virksomhetsnivå. Det er skolen selv som må ha ansvaret for dette arbeidet, og som må bruke internkontroll som et verktøy i arbeidet med skolemiljøet. Samtidig er det behov for å tydeliggjøre i bestemmelsen at skoleeieren har et overordnet ansvar for at skolene jobber forebyggende. Dette følger allerede av skoleeierens ansvar etter § 13-10 første ledd, men utvalget mener at dette bør uttrykkes eksplisitt i forslag til ny § 9A-3. I tillegg vil skoleeieren gjennom kravet til forsvarlig system måtte følge opp at alle skoler gjennomfører internkontroll i samsvar med kapittel 9a.

Når det gjelder kravet til systematisk HMS-arbeid og internkontroll i kapittel 9a, vurderer utvalget det, som drøftet over, slik at det er behov for å tydeliggjøre at skolene skal jobbe målrettet og systematisk for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø samt forebygge krenkelser. Bestemmelsen vil også gjelde for det fysiske miljøet, men vi fokuserer her på det psykososiale miljøet. Det bør være tydelig hva som skal inngå i det systematiske HMS-arbeidet og internkontrollen. Utvalget mener videre at det i bestemmelsen som regulerer internkontroll, bør fastsettes krav til involvering av elever og foreldre gjennom råd og utvalg. Involvering av elever og foreldre gjennom råd og utvalg er en sentral del av det forebyggende arbeidet. Dette er også utdypet nedenfor i avsnitt 15.10. Utvalget mener oppsummert at det er behov for å tydeliggjøre skolens plikt til å arbeide målrettet og systematisk for å forebygge krenkelser, kravet til internkontroll og elever og foreldrenes innflytelse gjennom brukerorganer.

Når det gjelder de innholdsmessige kravene til systematisk HMS-arbeid og internkontroll som bør fastsettes i kapittel 9a, bør disse, slik utvalget ser det, i stor grad samsvare med kravene i arbeidsmiljøloven. Dette innebærer at kapittel 9a vil inneholde lovfestede krav til innholdet i systematisk HMS-arbeid og internkontroll. Dette vil være en minstekravløsning som fastsetter hva internkontrollen til skolen minst skal omfatte. Denne løsningen vil spare skolene for den tiden det tar selv å tolke hvilket innhold internkontrollsystemet skal ha, og at de kan harmoniseres dette med internkontrollsystemet etter arbeidsmiljøloven. Motargumentet vil være at dette kan sies å redusere det kommunale selvstyret, men her er det gode grunner for å oppliste i loven hva internkontrollen bør inneholde. Dette vil være tidsbesparende for skolene, og det vil sikre at alle landets skoler har de samme elementene i det systematiske HMS-arbeidet og internkontrollen sin,

slik tilfellet er for arbeidsgivere. Hensynet til harmonisering av ulike regelsett taler også for at opplæringsloven bør angi kravene. Skolene skal også ha et internkontrollsystem etter arbeidsmiljøloven § 3-1 og et internkontrollsystem etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Utvalget mener at det bør oppmuntres til samordning av disse systemene.

Det neste spørsmålet er hvilke innholdselementer som bør lovfestes til systematisk HMS-arbeid og internkontroll i opplæringsloven. Her er det aktuelt å se til systematisk arbeid mot diskriminering. I følge Craig kan det skilles mellom tre typer proaktive tiltak for å motvirke diskriminering som er sentrale i det systematiske forebyggende arbeidet. Dette er *diagnostiserende tiltak, korrigerende tiltak og tilretteleggende tiltak*.⁹⁶ Utvalget mener at denne inndelingen kan være relevant når vi skal vurdere hvilke krav som bør lovfestes i kapittel 9a. Det bør sikres at det systematiske HMS-arbeidet og internkontroll etter kapittel 9a inneholder diagnostiserende, korrigerende og tilretteleggende tiltak. I forbindelse med arbeidet for å forebygge krenkelser vil undersøkelser eller kartlegginger av elevenes skolemiljø, som Elevundersøkelsen, være et eksempel på diagnostiske tiltak. Eksempler på korrigerende tiltak vil være risikovurderinger og planer for å forebygge krenkelser med tiltak. Eksempler på tilretteleggende tiltak vil være internkontrollsystemer med rutiner og mål for arbeidet med elevenes psykososiale miljø.

Utvalget viser også at begrepet krenkelse i loven er, som redegjort for over, en rettslig standard som dekker alt fra enkelt hendelser som vold og krenkende utsagn til trakassering og mobbing. Det betyr at det forebyggende arbeidet må være egnet til å motvirke alle de ulike formene.

Utvalget har sett til kravene som er tolket ut av gjeldende § 9a-4, og de lovfestede kravene i arbeidsmiljøloven § 3-1. På bakgrunn av dette mener utvalget at det bør lovfestes minimumskrav til det forebyggende arbeidet med HMS og internkontroll. Det foreslås at dette reguleres i ny § 9A-3. Nedenfor redegjøres det for de ulike elementene som utvalget mener bør lovfestes i ny § 9A-3.

Det første kravet som bør lovfestes i § 9A-3 tredje ledd bokstav a, er at skolen må oppstille *mål* for å oppfylle kravene til et trygt psykososialt skolemiljø og fysisk skolemiljø slik det følger av loven. Dette innebærer at alle skoler må fastsette mål for arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø. Dette bør også inneholde særskilte mål for

arbeidet mot krenkelser og mobbing. Kravet er ikke nytt. Dette blir i dag tolket inn i gjeldende § 9a-4. Kravet om å fastsette mål tilsvarer kravet i arbeidsmiljøloven § 3-1 andre ledd bokstav a. Dette regnes som et grunnleggende krav for HMS-arbeidet.

Det neste kravet som bør fastsettes i bokstav b, er at skolen må ha oversikt over *organiseringen og oppgavefordelingen*. Hvem er det som har ansvar for ulike oppgaver etter kapitlet? Dette kravet bør gå tydelig frem slik at skolene har en klar fordeling av hvem som har ansvar for ulike oppgaver, for eksempel håndteringen av alvorlige saker der elever har blitt krenket. En klar og tydelig ansvars- og oppgavefordeling er avgjørende for å håndtere saker på en adekvat måte. Dersom rektor har delegert oppgaver til bestemte personer ved skolen, skal dette være tydeliggjort. Rektor kan også delegere oppgaver i det forebyggende arbeidet til andre ved skolen, for eksempel gjennomføringen av Elevundersøkelsen. Ved delegering av oppgaver må rektor også avklare hvilken informasjon rektor alltid skal motta. Utvalget mener at det bør gå frem av bestemmelsen hva organiseringen av virksomheten betyr, og at det er knyttet til oppgavene i kapittel 9a. Dette kravet er også en lovfesting av et krav som er tolket ut av gjeldende § 9a-4. Et tilsvarende krav er også fastsatt i arbeidsmiljøloven § 3-1 andre ledd bokstav b.

Det tredje kravet som bør lovfestes i § 9a-3 tredje ledd bokstav c, følger også av gjeldende § 9a-4 og er en sentral del av HMS-arbeidet, nemlig ansvaret for *kartlegging* av farer, problemer og risiko og *iverksetting av tiltak*. På grunnlag av risikovurderingene settes det inn tiltak for å forebygge. Kartlegging av risiko og tilpassede tiltak for å redusere risikoen er en viktig del av det forebyggende arbeidet. Gjennom en systematisk kartlegging og kontinuerlig vurdering av om det er behov for å sette inn særskilte tiltak i det forebyggende arbeidet, kan for eksempel krenkelser og mobbing reduseres. I kartleggingen av risikoforhold vil Elevundersøkelsen være en viktig kilde, og skolen må følge opp elevenes opplevelse av trivsel, krenkelser og mobbing særskilt. Dersom skolen ikke følger opp resultatene i Elevundersøkelsen og setter inn tiltak, vil dette i de fleste tilfeller være et brudd på ny § 9A-3. Dersom risikoforholdene tilsier det, må skolene gjennomføre løpende kontroll utover det de vanligvis gjør. Dette gjelder for eksempel for skoler med høye mobbetall. Dette kravet tilsvarer arbeidsmiljøloven § 3-1 andre ledd bokstav c.

Videre bør en sentral del av det forebyggende arbeidet være utarbeidelsen av årlige *handlings-*

⁹⁶ Craig 2008

planer for å forebygge krenkelser. Kravet er nytt og foreslås lovfestet i ny § 9A-3 tredje ledd bokstav d. Utvalget mener at det er behov for å lovfeste denne typen planer. Dette har sammenheng med at det er nødvendig med en særskilt innsats rettet mot krenkelser, herunder mobbing og trakassering i skolen, og at alle skoler bør pålegges å utarbeide handlingsplaner mot dette. Dette er noe mange skoler allerede gjør i dag, og noe flere skoleeiere allerede pålegger sine skoler; et eksempel er Stavanger kommune. Planen bør knyttes til kravene til det psykososiale skolemiljøet i bokstav a og risikovurderingene i bokstav c over, samt at alle skoler skal ha nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Planen skal inneholde særskilte områder det skal fokuseres på i arbeidet for å forebygge krenkelser, tiltak, ansvarsfordeling og tidspunkt for gjennomføring. Skolene må også evaluere planen. Elevene skal involveres i arbeidet med å utarbeide handlingsplaner mot krenkelser. Disse planene skal også behandles særskilt i skolemiljøutvalget, elevrådet og FAU. Det er også krav til planer for å forebygge og intervensjon mot mobbing i Ontario i Accepting schools act.

Utvalget foreslår videre at det lovfestes en plikt til å sette i verk *rutiner* for å avdekke, rette opp og forebygge lovbrudd, i ny § 9A-3 tredje ledd bokstav e. Dette kravet er også tolket ut av gjeldende § 9a-4. Rutiner er et av kjerneelementene i internkontroll. Dette gjelder for eksempel rutiner for hvordan elever og foreldre skal involveres i arbeidet, og rutiner for avdekking av krenkelser. Dette kan blant annet dreie seg om hvordan mistanker om at en elev blir krenket, skal håndteres, og hvilke saker skoleeiere alltid skal varsles om. Rutinene som utarbeides, skal være i samsvar med øvrige krav i kapittel 9a, og må ikke stride mot opplæringsloven eller annen lovgivning, for eksempel elevens personopplysningsloven. Dette kravet tilsvarer arbeidsmiljøloven § 3-1 andre ledd bokstav e.

Utvalget foreslår også at det lovfestes i ny § 9A-3 tredje ledd bokstav f at *Elevundersøkelsen* gjennomføres og følges opp. Dette følger også av forskrift til opplæringsloven § 2-3, men utvalget mener at Elevundersøkelsen er et svært viktig redskap for skolen i det systematiske HMS-arbeidet. Elevundersøkelsen bør følgelig synliggjøres eksplisitt i kravene til det systematiske HMS-arbeidet. Resultatene fra Elevundersøkelsen skal brukes i det forebyggende arbeidet etter denne bestemmelsen. Det er skoleeierens og skolens ansvar å gi elevene den nødvendige informa-

sjonen, slik at resultatene blir gode redskaper for det videre arbeidet med elevenes skolemiljø. Det er skolens ansvar at elevene gis informasjon, slik at de forstår hva som menes med de ulike spørsmålene.

Til slutt må det lovfestes et krav om *internkontroll*, det vil si en systematisk overvåkning og gjennomgang av at det systematiske HMS-arbeidet etter denne bestemmelsen fungerer. Det foreslås at dette lovfestes i ny § 9A-3 tredje ledd bokstav g. Denne bokstaven er kjernen i et internkontrollsystem, og følger også av gjeldende § 9a-4. Kravene over er innholdet i skolens forebyggende arbeid, mens det er denne bokstaven som inneholder internkontrollen. Hensikten med internkontrollen er å kvalitetssikre skolens arbeid med elevenes skolemiljø, og at rektor har ansvaret for å systematisere arbeidet for et trygt psykososialt og fysisk skolemiljø. Det er ikke meningen at skolen skal opprette egne kontrollsystemer som skal fungere uavhengig av de tiltakene som skolen og skoleeieren forsøker å gjennomføre for å oppfylle kravene i kapittel 9a. Hensikten er å gi redskaper for arbeidet. Internkontroll er et arbeidsredskap for skolen og som når det blir implementert hos de ansatte, vil være til hjelp, blant annet ved at alle kjenner til målene for arbeidet, organiseringen og ansvarsfordelingen, og hvilke utfordringer skolen har i arbeidet. Det utarbeides en særskilt handlingsplan mot krenkelser, rutiner utarbeides, og det skal kontrolleres at dette fungerer for å oppfylle lovens krav. Dette er i sum innholdet i det forebyggende arbeidet. Skolene må kunne dokumentere at de oppfyller kravene i denne bestemmelsen, men utvalget understreker at det ikke er den skriftlige dokumentasjonen som er hensikten med bestemmelsen. Elever og foreldre skal også involveres i arbeidet.

Dette innebærer at de fleste kravene i den nye bestemmelsen overlapper kravene i arbeidsmiljøloven § 3-1. I tabell 15.2 er forslaget til ny § 9A-3 sammenlignet med kravene i arbeidsmiljøloven § 3-1. Utvalget mener at det bør oppmuntres til bedre samordning i praksis. Utvalget mener at Utdanningsdirektoratet og Arbeidstilsynet bør vurdere å utarbeide veiledning til skolene i hvordan dette kan gjøres, på en måte som er i samsvar med de aktuelle lovene. KS bør involveres i dette arbeidet.

15.9.5 Utvalgets forslag

Det bør lovfestes tydeligere krav til det systematiske HMS-arbeidet og internkontroll.

Tabell 15.2 Sammenligning mellom ny § 9A-3 og arbeidsmiljøloven § 3-1

Forslag § 9a-3 tredje ledd	Arbeidsmiljøloven § 3-1 andre ledd
a) setje mål for å oppfylle krava i dette kapitlet	a) fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet,
b) ha oversikt over organisasjonen til verksemda, mellom anna korleis ansvar, oppgåver og myndighet knytte til arbeidet etter kapitlet er fordelte	b) ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt,
c) kartleggje farar og problem og på denne bakgrunnen vurdere risikotiltaka på skolen og setje inn tiltak for å redusere risikoen	c) kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen,
d) utarbeide årlege handlingsplanar for å førebyggje at elevar blir krenkte med særskilde tiltak mot mobbing og trakassering	d) under planlegging og gjennomføring av endringer i virksomheten, vurdere om arbeidsmiljøet vil være i samsvar med lovens krav, og iverksette de nødvendige tiltak,
e) setje i verk rutinar for å avdekkje, rette opp og førebyggje brot på krav fastsette i eller i medhald av denne lova	e) iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av denne lov,
	f) sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær,
f) sikre gjennomføring og oppfølging av Elevundersøkinga	g) sørge for løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse når risikoforholdene i virksomheten tilsier det, jf. bokstav c,
g) setje i verk og gjennomføre systematisk overvaking og gjennomgang av det systematiske arbeidet med helse-, miljø- og tryggleik for å sikre at det fungerer som føreset	h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet for å sikre at det fungerer som forutsatt.

15.10 Involvering av elever og foreldre i skolemiljøarbeidet

Deltakelse fra elever og foreldre er en viktig faktor for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø og forebygge krenkelser. Resultater fra Felles nasjonalt tilsyn viser at skolemiljøutvalget mange steder ikke fungerer slik intensjonen i opplæringsloven er. Utvalget mener at det er behov for å se nærmere på elevdeltakelse i loven generelt og på skolemiljøutvalget spesielt. Skolemiljøutvalget kan ha en viktig funksjon i skolens fremmende og forebyggende arbeid, men det er behov for å presisere nærmere hvilke oppgaver utvalget skal ha.

15.10.1 Gjeldende rett

Det er fastsatt i opplæringsloven § 1-1 at elevene skal ha medansvar og gis mulighet for medvirkning. Dette innebærer medvirkning for enkelt-elever, grupper og for elevfellesskapet. Det er lov-pålagt med elevråd i grunnskolen og i videregående opplæring. Elevene skal også være representert i skolemiljøutvalg, jf. opplæringsloven §§ 11-

1a og 11-5a. Elevenes medvirkning er også regulert i forskrift til opplæringsloven § 1-4a som fastsetter at alle elever skal ha mulighet til å arbeide med saker knyttet til elevdemokrati og medvirkning i opplæringen. Denne bestemmelsen kom inn da faget elevrådsarbeid ble tatt ut av fag- og timefordelingen i 2012 i forbindelse med innføringen av valgfag. Bestemmelsen skal sikre at elevene fortsatt skal kunne arbeide med saker knyttet til medvirkning. Denne retten er ikke begrenset til elever som sitter i elevrådet, men gjelder for alle elever. Arbeidet må være godkjent i forkant av skolen.

Betydningen av foreldresamarbeid er styrket i regelverket i de siste ti årene. Samarbeid med hjemmet er for det første fremhevet i § 1-1 første ledd, videre er det i opplæringsloven § 13-3d fastsatt en plikt for skoleeieren til å sørge for samarbeid mellom skole og hjem. Samarbeidet skal ta hensyn til lokale forhold. Hensikten med og innholdet i foreldresamarbeidet er utdypet i forskrift til opplæringsloven kapittel 20. I kapittel 20 er det også forskriftsfestet krav til hvordan foreldresamarbeidet skal foregå. Det er blant annet fastsatt

krav om foreldremøter, foreldresamtaler og informasjon som skolen skal gi til foreldrene.

Brukermedvirkning

I §§ 9a-5 og 9a-6 er involveringen av elever og foreldre regulert. En viktig del av det systematiske skolemiljøarbeidet er involveringen av elevene, foreldrene og brukerorganer ved skolen. Systemet må inneholde rutiner for hvordan disse skal involveres i samsvar med lovens krav. Det vil ikke være tilstrekkelig å ha oppnevnt et skolemiljøutvalg dersom utvalget ikke involveres slik § 9a-6 krever.

Paragraf 9a-5 gjelder elevdeltakelse i arbeidet med skolemiljøet og omhandler involvering av enkeltelever, elevrådet og skolemiljørepresentanter. Det følger av første ledd at elevene skal engasjeres i planleggingen og gjennomføringen av det systematiske HMS-arbeidet. Det er skolens ansvar å tilpasse elevenes oppgaver etter hva som naturlig for de enkelte trinnene. Dette innebærer at elevene skal tas med i skolens arbeid med å oppfylle kravene i kapittel 9a. Dette kan for eksempel være deltakelse når skolen reviderer ordensreglement, gjennomfører enkle målinger, osv. Det er rektors ansvar at elevene blir tatt med i skolemiljøarbeidet.

Skolens informasjonsplikt overfor brukerorganene i skolemiljø saker og brukerorganenes uttalelsesrett er regulert i § 9a-6. Skolen plikter å holde samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldrerådet løpende orientert om alle forhold av vesentlig betydning for skolemiljøet. Informasjonen skal gis uoppfordret, noe som krever interne rutiner. Rådene og utvalgene skal så tidlig som mulig tas med i planleggingen og gjennomføringen av miljøtiltak ved skolen. Dette betyr at skolen må ha rutiner for involvering av rådene og utvalgene. Rådene og utvalgene har også uttalerett og kan komme med forslag i alle saker knyttet til skolemiljøet. Det går frem av § 9a-6 siste ledd at skolen har en varslingsplikt overfor elevene og foreldrene om skolen blir kjent med forhold ved skolemiljøet som kan ha negativ virkning på helsen til elevene. Varslingsplikten gjelder bare for helseforhold.

Sammensetningen av og oppgavene til de ulike brukerorganene er regulert i opplæringsloven kapittel 11. I opplæringsloven §§ 11-1a og 11-5a er det lovfestet at hver grunnskole og videregående skole skal ha et skolemiljøutvalg. Skolemiljøutvalget for grunnskolen skal bestå av elever, foreldre, ansatte, skoleledelsen og kommunerepresentanter. I den videregående skolen skal

utvalget bestå av elever, ansatte, skoleledelsen og representant for fylkeskommunen. For å sikre kravet om representasjon må brukerrepresentantene være i flertall. Skolemiljøutvalget tilsvare arbeidsmiljøutvalget for de ansatte og skal jobbe for å øke deltakelsen til elever, foreldre, skolen og de ansatte i arbeidet med skolemiljøet. Det Felles nasjonale tilsynet for 2010–2013 viste at mange skoler ikke har etablert et skolemiljøutvalg med den sammensetningen som loven pålegger,⁹⁷ og at viktige saker heller ikke legges frem for utvalget.

15.10.2 Involvering av elevene og foreldrene

Involveringen av elevene og foreldrene i arbeidet med skolemiljøet er viktig for å utvikle og opprettholde et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalget viser her til kapittel 10, der samarbeid med elever og foreldre er en sentral faktor for et trygt psykososialt skolemiljø. Involveringen og samarbeidet bør, slik utvalget ser det, skje både gjennom samarbeid med enkeltelever og foreldre og i samarbeid med råd og utvalg der elevene og foreldrene er representert. Utvalget mener at det bør tydeliggjøres i kapittel 9a at skolen skal legge til rette for medvirkning i og samarbeid med elever, foreldre og råd og utvalg om arbeidet med elevenes skolemiljø. Det er også nødvendig å presisere at skolen skal informere elevene og foreldrene om rettighetene i kapittel 9a og mulighetene til å klage dersom skolen ikke setter inn tilstrekkelige og egnede tiltak om eleven blir krenket. For å kunne ta i bruk rettighetene etter kapittel 9a er det en forutsetning at elever og foreldre gis informasjon om sine rettigheter og muligheten til å klage. Utvalget ser det slik at det er skolens plikt å sikre at elevene og foreldrene gis den nødvendige informasjonen. For å være sikker på at denne informasjonen gis, bør plikten gå direkte frem av opplæringsloven. Skolen må informere elevene og foreldrene minimum én gang i året. Dette kan gjøres på foreldremøter, i forbindelse med oppstart av skoleåret eller på annen måte som skolen mener er egnet. Dette foreslås regulert i ny § 9A-4. For øvrig bør skoleeierens plikt til å gi nødvendig opplæring til råd og utvalg tydeliggjøres. For mer om dette, se nedenfor.

Elevenes deltakelse i skolemiljøutvalget foreslås regulert i ny § 9A-4. Utvalget vil understreke at i arbeidet med å utvikle et trygt psykososialt skolemiljø skal elevene involveres og høres.

⁹⁷ Utdanningsdirektoratet 2014b

Utvalget mener at dette følger av barnekonvensjonen artikkel 12, og vil understreke budskapet fra flere elever: «ikke om oss, uten oss». Høring av elevene etter barnekonvensjonen artikkel 12 kan gjøres både gjennom elevmedvirking, elevrådet og ved elevrepresentasjon i skolemiljøutvalget. Utvalget mener at gjeldende § 9a-5 med mindre endringer sammen med lovfestingen av barnets rett til å bli hørt i forslag til ny § 1-4, og at elevmedvirking gjennomgående innarbeides i bestemmelser i tilknytning til skolemiljøet, for eksempel ved utformingen av ordensreglementet etter ny § 9A-5, vil bidra til en gjennomgående styrking av elevmedvirking. Det at elevene involveres i arbeidet og gis mulighet til å medvirke, er nødvendig for å skape trygge psykososiale skolemiljøer. Her er det viktig at skoleeierne og skolene i tillegg til den generelle styrkingen av elevmedvirking sørger for at elevene gis opplæring slik at de får kompetanse til å bidra. Slik utvalget ser det, er det skoleeierens og skolens ansvar å gi elevene den nødvendige opplæringen. Utvalget viser her også til forslag i kapittel 13 om å styrke Elevorganisasjonen, og forslag om å utvikle en kompetansepakke til elevene.

Utvalget foreslår mindre endringer i §§ 11-2 og 11-6 om elevråd for å styrke elevdemokratiet og samordne begrepsbruken i disse bestemmelsene med kapittel 9a. Hensikten med de foreslåtte endringene er å tydeliggjøre at elevrådet er elevenes organ, og at det er elevene som har ansvaret for å innkalle til møter. Elevrådskontakten veileder elevene. Utvalget vil også understreke barnekonvensjonen artikkel 12 i forbindelse med arbeidet i elevrådet, og at elevrådet skal være et organ som har reell innflytelse på skolen skolens arbeid.

15.10.3 Tydeliggjøring av brukerorganenes oppgaver

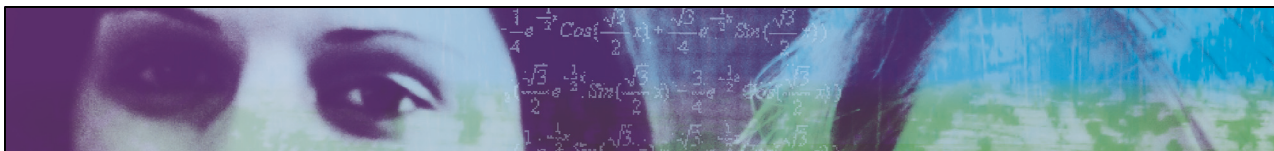
Utvalget mener, som det ble understreket over i forbindelse med skolens systematiske HMS-arbeid og internkontroll, at skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldrerådet skal involveres i det systematiske arbeidet etter ny § 9A-3. Skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldrerådet bør holdes løpende orientert om alle forhold, deriblant hendelser, planer og vedtak som har vesentlig betydning for skolemiljøet. Denne informasjonsplikten gjelder kun forhold som har vesentlig betydning for skolemiljøet, for eksempel alvorlige voldsepisoder, vedvarende dårlige psykososiale forhold eller vedtak fattet av tilsynsmyndighetene. Informasjonsplikten gjelder ikke daglige enkelthendel-

ser eller mindre endringer av rutiner. Alle de nevnte brukerorganene har rett til innsyn i HMS-dokumentene ved skolen. De nevnte rådene og utvalgene skal så tidlig som mulig tas med i planleggingen og gjennomføringen av miljøtiltak ved den enkelte skolen, og har rett til å uttale seg og komme med forslag til tiltak i alle saker som har betydning for skolemiljøet. Dette er en videreføring av gjeldende § 9a-6.

Utvalget har merket seg at gjeldende § 9a-6 lovfester den samme uttaleretten for samarbeidsutvalget, skoleutvalget, elevrådet og foreldrerådet. Utvalget mener at det ikke er nødvendig at alle brukerorganene i skolen har sammenfallende oppgaver i arbeidet med skolemiljøet. Dette virker byråkratiserende og fører til dobbeltbehandling av saker. For mange utvalg og råd med de samme oppgavene vil kunne føre til ansvarspulverisering og problemer med koordineringen. Utvalget ønsker å begrense dobbeltbehandlingen av saker og mener at det er hensiktsmessig å endre opplæringsloven slik at det er skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldrerådet som uttaler seg om skolemiljø saker. Utvalget mener at endringen i opplæringsloven vil styrke brukermedvirkningen fordi skolemiljøutvalgene er sammensatt slik at brukerrepresentantene er i flertall. Skoleutvalget og samarbeidsutvalget skal involveres i alle saker i skolen, men for at skolemiljøutvalget skal ha en selvstendig funksjon, bør de ikke behandle disse sakene like grundig som de nevnte utvalgene. Hensikten med endringen er å tydeliggjøre skolemiljøutvalgets særlige ansvar og bidra til en bedre grensegang mellom skoleutvalget/samarbeidsutvalget og skolemiljøutvalget.

Skolemiljøutvalgets oppgaver

Det er skolemiljøutvalget som er hovedorganet for å informere og drøfte elevenes skolemiljø med representanter fra elevene og foreldre. For at dette skal fungere i samsvar med opplæringslovens krav, er det avgjørende at skolen tar dette utvalget på alvor og gir representantene den nødvendige opplæringen for å kunne delta i diskusjoner. Skolemiljøutvalget skal være likestilt med arbeidsmiljøutvalget når det gjelder status. Utvalget mener det er behov for en opprydning i reguleringen av oppgavene til skolemiljøutvalget. Dette er i dag uklart, og tilbakemeldinger fra elever og foreldre tyder på at de er usikre på hva skolemiljøutvalget kan og skal gjøre. På dette grunnlaget bør opplæringsloven, i likhet med arbeidsmiljøloven § 7-2, uttrykke hensikten med skolemiljøutvalget og liste opp hva som skole-



Figur 15.5

miljøutvalget skal involveres i, og hva det kan kreve av informasjon og tiltak for øvrig.

Reguleringen av skolemiljøutvalg ved grunnskoler i § 11-1a og ved videregående skoler i § 11-5a bør endres noe for å få frem utvalgets oppgaver tydeligere. Bestemmelsene bør, som i dag, understreke at skolemiljøutvalget skal medvirke til at skolen, de ansatte, elevene og foreldrene tar aktivt del i arbeidet for å skape et godt skolemiljø. Skolemiljøutvalget har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder skolemiljøet, jf. kapittel 9a. Det ble presisert i Ot.prp. nr. 57 (2004–2005) ved innføringen av skolemiljøutvalget at utvalget har et særlig ansvar for å holde seg orientert og uttale seg om skolemiljøet. Det er et rådgivende organ for skolen i arbeidet med skolemiljøet. Utvalget har ikke vedtakskompetanse. Skolemiljøutvalget bør, som i dag, ha vid adgang til å uttale seg og komme med forslag til tiltak i alle saker som har betydning for skolemiljøet. Ordlyden i gjeldende §§ 11-1a og 11-5a åpner for uttalerett om for eksempel skolens internkontrollsystem, utfordringer med det psykososiale miljøet i en klasse, tiltak som blir satt i gang for å forebygge krenkelsers og fremme et trygt psykososialt skolemiljø, og konkrete tilfeller av krenkelsers. Utvalget mener at skolemiljøutvalget bare skal ha uttalerett og adgang til å foreslå tiltak i enkeltsaker om krenkelsers etter samtykke fra eleven og foreldrene. Utvalget mener videre at det må være obligatorisk at resultatene fra Elevundersøkelsen legges frem og drøftes i skolemiljøutvalget. Det er ikke tilstrekkelig at skolemiljøutvalget bare blir informert om resultatene. Formålet er at skolen skal høre skolemiljøutvalgets standpunkt før den treffer avgjørelser om hvilke tiltak som eventuelt skal iverksettes. Videre mener utvalget at det bør presiseres i loven at skolemiljøutvalget skal involveres i etableringen og vedlikeholdet av det systematiske HMS-arbeidet på skolen. Utvalget mener at ved etableringen av internkontrollsystemet bør skolemiljøutvalget informeres om forslagene til rutiner som skolen ønsker å gjennomføre, og selv komme med forslag til rutiner. Skolemiljøutvalgets oppgaver med internkontrollsystemet vil også omfatte en gjennomgang av skoleeierens vurdering av gjeldende lover og forskrifter og informasjon om den kartleggingen av risikofaktorer som er foretatt i for-

kant av etableringen av internkontrollsystemet. Skolemiljøutvalgets involvering i vedlikeholdet av internkontrollsystemet vil blant annet bestå i at utvalget blir informert og får mulighet til å komme med innspill om de endringene i systemet som utføres.

Plikt til å gi opplæring til brukerorganene

Det er i dag ingen generell plikt i opplæringsloven til å gi foreldre som velges inn i brukerorganene, opplæring. Imidlertid følger det av § 9a-5 at elever som er skolemiljørepresentanter, skal gis den opplæringen som er nødvendig for at de skal kunne skjønne sine oppgaver. Tilsvarende er ikke fastsatt for foreldrene. Utvalget mener dette er et hull i regelverket. For at elever og foreldre skal kunne bidra i for eksempel skolemiljøutvalget, er det nødvendig forutsetning at de vet hva skolemiljøutvalget er, hvilke oppgaver det har, relevant regelverk, for å nevne noe. Slik utvalget vurderer det er opplæring en nødvendig forutsetning for å kunne utføre vervet på en god måte.

Etter arbeidsmiljøloven § 7-4, jf. § 6-5, har arbeidsgiveren en plikt til å sørge for at tillitsvalgte i arbeidsmiljøutvalget får den opplæringen som er nødvendig for å kunne utføre vervet på forsvarlig måte. En tilsvarende plikt finnes ikke for skolene. Utvalget mener at det bør lovfestes en tilsvarende plikt her. Det er ingen grunn til å tro at de som velges til skolemiljøutvalget, har mindre behov for opplæring enn de som sitter i arbeidsmiljøutvalget. Utvalget foreslår at dette lovfestes i § 11-7. Dette innebærer blant annet at elevene og foreldrene får opplæring i hva systematisk HMS-arbeid og internkontroll er.

15.11 Ordensreglement

Ordensreglementet er et sentralt redskap i arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø og forebygging og håndtering av krenkelsers. Skoleeierens rett og plikt til å fastsette ordensreglement er fastsatt i opplæringsloven §§ 2-9 og 3-7 for henholdsvis grunnskolen og videregående opplæring. I praksis har koblingen mellom reguleringen av elevenes skolemiljø og ordensreglementet ikke

vært tydelig nok. Ordensreglementet er et redskap for å skape trygge psykososiale skolemiljøer ved å regulere hva som er akseptabel oppførsel fra elevene og ikke, og grunnlaget for sanksjoner rettet mot elever som bryter reglene for oppførsel. Det vil si at dersom en elev har krenket en annen elev, er det ordensreglementet som er hjemmelsgrunnlaget for skolens reaksjoner mot den som har krenket, for eksempel gjensitting. Det er ikke bestemmelser i kapittel 9a. Utvalget mener at reguleringen av ordensreglement, herunder bortvisning, bør flyttes til kapittel 9a for å tydeliggjøre koblingen. Det bør også gjøres endringer i bestemmelsene om ordensreglement for å tydeliggjøre kravene til ordensreglementet og grensene for bruk av refsingstiltak.

15.11.1 Gjeldende rett – ordensreglement mv.

Skoleeieren har med hjemmel i opplæringsloven §§ 2-9 og 3-7 rett og plikt til å fastsette ordensreglement. Ordensreglementet er et sentralt redskap i sosialiseringen av elevene, men også et redskap for sanksjonering av elevene. Ordensreglementet skal være i forskriftsform. Ordensreglementet skal inneholde oversikt over elevenes rettigheter og plikter så langt disse ikke følger av andre bestemmelser. Det er mulig å tilpasse elevenes rettigheter og plikter etter elevenes alder innenfor de rammene som er fastsatt i regelverket. Reglementet skal videre inneholde regler om elevenes oppførsel, tiltak dersom eleven bryter regler for oppførsel, og regler for fremgangsmåten når slike tiltak skal brukes. Det er et eksplisitt forbud mot bruk av fysisk refsing og annen krenkende behandling. Det følger av §§ 2-10 og 3-8 at skoleeieren kan fastsette at bortvisning skal være en sanksjon når elevene bryter ordensreglementet. De nærmere vilkårene for bortvisning er fastsatt i bestemmelsene. Skolene kan ikke pålegge elevene andre refsingstiltak enn de som er fastsatt i ordensreglementet. Sanksjonene som fastsettes i ordensreglementet, må ikke være i strid med legalitetsprinsippet. Det betyr at det inngrepet som tiltaket innebærer i elevenes rettsforhold, må ligge innenfor lovens rammer. Store inngrep i elevenes forhold vil kreve en lovhjemmel utover den generelle hjemmelen til å fastsette ordensreglement. Paragraf 2-9 og 3-7 gir i seg selv ikke en ubegrenset hjemmel til å gjøre inngrep.⁹⁸ Et eksempel på dette er bortvisning, der det er gitt en særskilt lovhjemmel for dette og tap av rettigheter i videregående opplæring i §§ 2-8 og 3-7.

⁹⁸ Larsen 2007

I videregående opplæring er det også fastsatt i opplæringsloven § 3-8 at eleven i særskilte tilfeller kan bortvises for resten av et skoleår og i de aller groveste tilfellene kan miste retten til videregående opplæring. For å kunne vises bort for resten av et skoleår må eleven vedvarende ha vist en oppførsel som i alvorlig grad går ut over orden og arbeidsro på skolen, eller alvorlig ha forsømt sine plikter. I forbindelse med vedtak om bortvisning for resten av skoleåret kan fylkeskommunen også vedta at eleven skal miste retten til videregående opplæring etter § 3-1.

15.11.2 Tydeliggjøring av reguleringen av ordensreglementet

Utvalget mener at det er behov for en opprydning i reguleringen av ordensreglementet. Den første endringen er at reguleringen av ordensreglementet bør flyttes fra opplæringsloven kapittel 2 og 3 til kapittel 9a. Ordensreglementet er, som nevnt over, et viktig redskap i arbeidet med elevenes skolemiljø, og denne sammenhengen bør gjøres tydeligere.

Reguleringen av ordensreglement i opplæringsloven fastsetter rammene for to ulike forhold: fastsetting av ordensreglementet og bruk av ordensreglementet. Det er forskjell på dette. Når det gjelder rammene for fastsetting av ordensreglement, handler dette om krav til å fastsette ordensreglement formelt riktig, som hvem som har hjemmel til å fastsette ordensreglementet, hvordan det skal gjøres, og hva det er hjemmel til å regulere i ordensreglementet. Når det gjelder bruk av ordensreglementet, handler det om praktiseringen av det fastsatte ordensreglementet: Hvilke begrensninger er fastsatt i opplæringsloven og i selve ordensreglementet for regulering av elevenes atferd og sanksjonering? Dette handler også om rammene for bruk av enkelte sanksjoner. Utvalget er kjent med at det i praksis kan være krevende å skille disse forholdene fra hverandre, og foreslår at rammene for fastsetting av ordensreglement reguleres i ny § 9A-5, og at rammene for bruk av sanksjoner ved brudd på ordensreglementet reguleres i ny § 9A-6.

15.11.3 Fastsetting av ordensreglementet

Opplæringsloven pålegger i dag skoleeieren en plikt til å fastsette et ordensreglement for den enkelte grunnskole og videregående skole. Dette innebærer at skoleeieren både har myndighet og plikt til å fastsette et ordensreglement for hver skole. Utvalget har vurdert om det fortsatt bør

være skoleeieren som skal ha denne myndigheten, eller om Stortinget bør regulere elevatferd som er uakseptabel, direkte i opplæringsloven. I den svenske skollagens 5 kapittel «Trygghet og studiero» er uakseptabel elevatferd og disiplinerende tiltak regulert direkte i loven. Utvalget mener at hensynet til elevenes rettssikkerhet og likartet praksis i hele landet er argumenter som taler for nasjonale regler. Utvalget mener likevel at det fortsatt skal være skoleeieren som skal ha myndighet til å fastsette ordensreglementet. Utvalget mener at den som har ansvaret for elevenes rett til et trygt psykososialt skolemiljø, også bør ha myndighet til å bestemme hvilke regler som skal gjelde på skolen innenfor de rammene som er trukket opp i opplæringsloven. Skoleeieren har også større mulighet til å legge til rette for at barnekonvensjonen artikkel 12 om barns rett til å bli hørt ivaretas før ordensreglementet blir fastsatt. Utvalget mener at elevenes rettssikkerhet vil kunne ivaretas ved å lovfeste rammer for skoleeierens myndighet i opplæringsloven.

Forskriftsform

Opplæringsloven §§ 2-9 og 3-7 fastsetter at ordensreglementet er en forskrift. Dette medfører at forvaltningslovens regler om forskrifter kommer til anvendelse. Forvaltningsloven § 37 krever at forslag til nytt ordensreglement eller endringer sendes ut til høring til berørte organisasjoner eller institusjoner. For skoleeierens del vil dette bety at det skal sendes til skolene og de ulike utvalgene ved skolen, for eksempel samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget, elevrådet osv. Utvalget legger til grunn at ordensreglementet fortsatt bør ha status som forskrift, og vil understreke viktigheten av at det legges til rette for at elevene får mulighet til å bli hørt før ordensreglementet blir endelig fastsatt. Det følger av barnekonvensjonen artikkel 12 nr. 1 at nasjonale myndigheter skal garantere at barns rett til å bli hørt blir gjennomført i alle forhold som vedrører barnet. Artikkel 12 nr. 2 presiserer at dette gjelder i enhver administrativ saksbehandling som angår barnet. Videre har utvalget merket seg FNs barnekomité's uttalelse om at det er særlig viktig å ta hensyn til barns synspunkter i arbeidet med å avskaffe diskriminering og forebygge mobbing, og når det gjelder bruk av disiplinerende tiltak.⁹⁹ Utvalget foreslår at det presiseres i opplæringsloven at elevene har rett til å bli hørt i utformingen av reglene før forskrift om ordensreglementet

endelig blir fastsatt. Utvalget viser til at dette allerede følger av at forslag til forskrift om ordensreglement skal sendes ut til høring til berørte, og da er elevrådene en selvfølgelig høringsinstans. Det foreslås presisert i ny § 9A-5 om fastsetting av ordensreglementet at elevene skal gis mulighet til å delta i utformingen av ordensreglementet. Dette gjelder ikke bare ved utarbeidelsen av nye ordensreglementer, men også ved endringer i et fastsatt ordensreglement. Plikten kan ivaretas ved å involvere elevrådet, eventuelt kommunale ungdomsråd.

Utvalget foreslår videre at unntaket fra kunnngjøring av den lokale forskriften i Norsk Lovtidend videreføres. Utvalget mener at det av praktiske hensyn er lite hensiktsmessig om alle skoleiere og en del enkeltskoler skulle fått ordensreglementet inntatt i Norsk Lovtidend. Utvalget mener at det er tilstrekkelig at reglementet er gjort kjent for elevene og foreldrene. Skoleeierne og skolene bør publisere ordensreglementet på sine internettsider.

Virkeområdet

Virkeområdet for hva som kan reguleres i ordensreglementet, er det samme som grensen for kapittel 9a. Ordensreglementet gjelder i alle tilfeller i skoletiden, når eleven er på skolens område. Oppførsel i både timer og friminutter reguleres av ordensreglementet. Utvalget mener at det bør presiseres i opplæringsloven at hele kapittel 9a rammer krenkende ord og handlinger som skjer på fritiden, og som har direkte sammenheng med skolens virksomhet. Det vises til avsnitt 15.8.3 og 15.13.

Innholdet i ordensreglementet

Ordensreglementets formål kan ses på både lang og kort sikt. På lang sikt skal ordensreglementet bidra til elevens danning, jf. opplæringsloven § 1-1, og lære elevene hvordan de innretter seg etter fellesskapets regler. På kort sikt har ordensreglementet en funksjon i normering og sanksjonering av uønsket oppførsel. Dette doble formålet bør også ha innvirkning på hvordan skoleeieren utformer ordensreglementet.

Skoleeieren har fått hjemmel til å fastsette regler om rettighetene og pliktene til elevene dersom disse ikke fremgår av annet regelverk, regler om oppførsel, regler om tiltak/reaksjoner dersom elevene opptrer i strid med ordensreglementet, og regler om prosedyrer når saker om brudd på ordensreglementet skal behandles. Ordlyden i

⁹⁹ FNs barnekomité 2009b

gjeldende §§ 2-9 og 3-7 gir tilsynelatende skoleeieren stort handlingsrom når det gjelder å fastsette regler om atferd og reaksjoner ved brudd på reglene i ordensreglementet. Eksempler på reaksjoner som kan fastsettes, er muntlig og skriftlig advarsel, å kontakte hjemmet og involvere foreldrene og gjensitting. Utvalget legger videre til grunn at selv om opplæringsloven gir skoleeieren stort handlingsrom til å bestemme hvilke forbud, påbud og sanksjoner som skal stå i ordensreglementet, må reglene som skoleeieren lager, holde seg innenfor juridiske rammer. Opplæringsloven §§ 2-9 og 3-7 sier lite om hvilke rammer som gjelder, men begrensningene følger blant annet av andre regler i opplæringsloven, barnekonvensjonen, Grunnloven, straffeloven, forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper. Legalitetsprinsippet innebærer særlig en viktig begrensning. Formålet med legalitetsprinsippet er knyttet til borgernes (elevens) rettsvern, og å begrense myndighetenes (skolens) adgang til å gripe inn i borgernes (elevens) rettsstilling. Dette betyr at skoleeier for eksempel ikke fritt kan forby bruk av smarttelefoner, nettbrett og religiøse hodeplagg på skolen. Skoleeier kan heller ikke fritt regulere inndragning av smarttelefoner eller gjensitting etter timen.

Utvalget vil for øvrig vise til at det også er tiltak som er nødvendige for å gjennomføre opplæringen, som ikke har et element av sanksjon, også kan være tillat selv om de ikke følger av opplæringsloven eller ordensreglementet. Denne typen *ordens- og opplæringsmessige tiltak* kan være at eleven må ha en kort time-out på gangen, blir bedt om å sette seg og lignende. Utvalget vil i det følgende vurdere om opplæringsloven bør gi skoleeier videre myndighet til å bestemme hva som skal stå i ordensreglementet enn i dag. Utvalget vil foreslå at skoleeier også i fremtiden har hjemmel til å fastsette regler om forbud og påbud og sanksjoner i ordensreglementet. Nedenfor vurderer vi om det er behov for at skoleeiers mulighet til å regulere noen særskilte forbud eller reaksjoner i ordensreglementet i opplæringsloven.

Bortvisning og tap av rettigheter

Bortvisning og tap av retten til videregående opplæring er skolesamfunnets mest alvorlige inngrep. I dag er bortvisning regulert i egne bestemmelser og ikke i bestemmelsene om ordensreglementet. Adgangen til å bruke bortvisning er særskilt regulert i opplæringsloven §§ 2-10 og 3-8. Samtidig er det et vilkår for å kunne bortvise at dette er fastsatt i ordensreglementet. Paragraf 2-10 og 3-8 er

ikke selvstendig hjemmelsgrunnlag for å bortvise. Utvalget vurderer at vilkårene for bruk av bortvisning og tap av retten til videregående opplæring er tilstrekkelig regulert, men mener at vilkårene for bortvisning bør fremgå av bestemmelsen om ordensreglement.

Bruk av digitale verktøy mv.

Om skolene har rettslig grunnlag til å forby bruk av digitale hjelpemidler har blitt diskutert inngående de siste årene. Utvalget vurderer her om skoleeier bør få hjemmel til å forby bruk av digitale hjelpemidler som smarttelefoner og nettbrett på skolen inntil en hel dag. Hvorvidt skoleeier har hjemmel til å innta et slikt forbud i ordensreglementet beror i dag på en tolkning av opplæringsloven §§ 2-9 og 3-7. Etter gjeldende rett har skolen adgang til å forby bruk av mobiltelefoner i timen.¹⁰⁰ Dette er et forbud som ikke er for inngripende og som har et saklig formål. Et slikt forbud kan begrunnes i at mobilbruk vil kunne forstyrre undervisningen. Utvalget legger videre til grunn at skoleeier ikke kan fastsette at mobiltelefonen er fysisk utenfor skolens område i ordensreglementet.¹⁰¹ Et ordensreglement skal regulere forhold som forstyrrer undervisningen eller som skaper trykksproblemer ved skolen. Utvalget vurderer at et forbud mot å ta med mobiltelefon på skolen vil ramme elevens fritid slik at klarere hjemmel må til. I dagens samfunn vil et generelt forbud mot mobilbruk og andre digitale verktøy kunne innebære et inngrep i elevens personlige integritet. I denne sammenheng vil utvalget også påpeke at Grunnloven § 104 uttrykkelig sier at barn har rett til vern om sin personlige integritet. Vernet omfatter også mindre alvorlige inngrep i integriteten som f. eks utidig og unødig innblanding i barnets privatliv.¹⁰² Utvalget vurderer at et generelt forbud mot mobilbruk på skolen også vil kunne ramme elevene og foreldrene hardt. Forbudet vil innebære at elevene ikke kan bruke mobilen til f. eks å avtale henting eller gi beskjeder i friminutter. Utvalget mener at selv om formålet med et generelt forbud mot mobiltelefoner på skolen er å bidra til et trygt psykososialt skolemiljø, vil inngrepets art og styrke innebære at utvalget ikke ønsker at skoleeier får en videre myndighet til å forby bruk av digitale verktøy enn det som allerede følger av gjeldende rett.

¹⁰⁰ Utdanningsdirektoratet 2012c

¹⁰¹ Utdanningsdirektoratet 2012c

¹⁰² Dok. 16 (2011–2012)

Inndra smarttelefoner og annet som forstyrrer opplæringen

Inndragning av smarttelefoner og lignende er et tiltak som enten kan være et refsingstiltak eller et opplærings- og ordensmessig tiltak. Et refsingstiltak, også kalt en sanksjon, har til hensikt å straffe eleven for atferden, og har paralleller til de strafferettslige reaksjonene i samfunnet. Et opplærings- og ordensmessig tiltak har som formål å sikre ro og orden slik at elevene kan konsentrere seg om undervisningen.¹⁰³ Dersom formålet med å inndra smarttelefonen er å sanksjonere eleven kreves klarere lovhjemmel enn dersom inndragningen er nødvendig for å sikre ro og orden i timen.

Utvalget er kjent med at flere skoler ønsker å kunne sanksjonere elevens atferd ved å inndra elevenes mobiltelefoner. Her er det en flytende overgang mellom hva som er et ordens- og opplæringsmessig tiltak og hva som vil kreve særskilt hjemmel i ordensreglementet. Sentralt i vurderingen vil være varigheten av og formålet med inndragelsen. Utvalget har vurdert om skolen bør få hjemmel til å inndra elevens mobiltelefon en hel dag. Etter gjeldende rett har skolen adgang til å ta inn mobiltelefonen for en time eller to begrunnet i at mobilbruken forstyrrer undervisningen. Videre er det klart at skolen ikke har hjemmel til å inndra mobiltelefonen og beholde den etter skoletid. Skolen har heller ikke hjemmel til å kreve at foreldrene kommer og henter mobiltelefonen. Utvalget mener det er tvilsomt om §§ 2-9 og 3-7 i dag gir hjemmel til at skolen kan inndra elevens mobiltelefon en hel dag. Dette er et spørsmål som har vært mye diskutert de siste årene. Departementet og direktoratet strammet for noen år siden inn på en utstrakt praksis med at telefoner og annet ble inndratt for en dag eller mer. Begrunnelsen var at det ikke var hjemmel for dette innenfor §§ 2-9 og 3-7. Dersom skolene skal ha denne adgangen bør dette reguleres eksplisitt i bestemmelsene om ordensreglement.

Utvalget foreslår at skoleeier får hjemmel til å regulere inndragning av digitale verktøy i ordensreglementet, men at vilkårene for inndragning bør lovreguleres. Det vises til at inndragning er et inn-gripende virkemiddel som bør brukes med varsomhet. Det bør lovfestes at skoleeier kan fastsette at læreren kan inndra digitale verktøy om de forstyrrer opplæringen. Utvalget mener videre at digitale verktøy bør kunne inndras for inntil en hel

dag hvor det er grunn til å tro at de blir brukt til å krenke andre elever eller ansatte.

Flytting av mobber

Utvalget viser til presiseringen av skoleeiers mulighet til å flytte mobber til annen skole med hjemmel i § 8-1 fjerde ledd. Endringen innebærer slik utvalget ser det ingen realitetsendring og er kun en presisering av tidligere rettstilstand. Utvalget foreslår ikke endringer i denne bestemmelsen, men legger til grunn at skoleeier fortsatt bør ha hjemmel til dette i særskilte tilfeller. Det er ikke nødvendig å regulere dette i ordensreglementet. Det er § 8-1 fjerde ledd som er hjemmelsgrunnlaget for dette.

15.11.4 Skolens adgang til bruk av sanksjoner

Ordensreglementet skal inneholde bestemmelser om de sanksjonene som skal kunne brukes ved brudd på ordensreglementet. Med unntak av bortvisning og tap av retten til videregående opplæring inneholder ikke loven vilkårene for bruk av ulike sanksjoner. De ansatte på skolen har en viss frihet til å velge om og hvilke sanksjoner som skal brukes så lenge de forvaltningsrettslige rammene blir overholdt. Utvalget mener at hensynet til elevens rettssikkerhet tilsier at enkelte av de ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippene som gjelder for bruk av sanksjoner bør lovfestes i opplæringsloven

Utvalget legger til grunn at forutsetningen for at sanksjonene som er skissert i ordensreglementet kommer til anvendelse er at må eleven ha gjort noe som innebærer et brudd på reglene om atferd i ordensreglementet. Dette henger sammen med at sanksjonering i skolesamfunnet ofte har til hensikt å straffe eleven. Sanksjonering vil ofte være et inn-gripende tiltak slik at legalitetsprinsippet krever hjemmel i lov. Utvalget foreslår derfor at opplæringsloven både bør presisere at elever som bryter reglene i ordensreglementet kan pålegges reaksjoner i samsvar med reglene her, og at skolen bare kan bruke sanksjoner som er fastsatt i ordensreglementet. Det bør fastsettes en egen bestemmelse som inneholder de overordnede prinsippene for bruk av sanksjoner ved brudd på ordensreglementet. Utvalget foreslår en ny § 9A-6 som regulerer skolens bruk av sanksjoner.

Utvalget vil peke på at ofte vil andre tiltak enn sanksjonering fremstå som mer hensiktsmessig overfor brudd på ordensreglementet. At en elev bryter reglene på skolen kan ha mange ulike årsaker og andre tiltak som for eksempel rådgiv-

¹⁰³ Larsen 2007

ning vil kunne være et mer egnet tiltak i en del tilfeller. Utvalget vurderer at det av pedagogiske grunner bør fremgå av loven at skolen skal vurdere om tiltaket er egnet og tilpasset.

Ved sanksjonering av elever etter ordensreglementet har det ulovfestede prinsippet om *forholdsmessighet* betydning. Prinsippet begrenser skolens valg av tiltak ved at det stiller krav til forholdsmessigheten mellom elevens reglementsbrudd og sanksjoner skolen kan ilegge. Sanksjonen må stå i rimelig forhold til regelbruddet. Jo alvorligere regelbruddet er, jo mer inngripende kan reaksjonen være. Utvalget legger til grunn at det bør tydeliggjøres gjennom lovfesting at forholdsmessighetsprinsippet får betydning ved valg av sanksjoner. Utvalget mener at det er hensiktsmessig å presisere at sanksjonen må stå i et rimelig forhold til elevens brudd på ordensreglementet i opplæringsloven. Dette bør gjøres i ny § 9A-6 som regulerer rammene for bruk av ordensreglementet.

Utvalget mener at de ansatte ved skolen må være varsomme med å se isolert på regelbrytende atferd. Det er viktig at de ansatte vurderer årsaken til elevens atferd. Utvalget mener at skolen ved valg av sanksjoner skal ha en plikt til å vurdere om det foreligger skjerpene eller formildende omstendigheter. Om det foreligger *formildende omstendigheter* beror på en helhetsvurdering hvor ulike momenter har relevans. Utvalget mener at det skal tas hensyn til om eleven har mulighet til å kontrollere sin egen atferd, om eleven har fått formidlet hvilke regler som gjelder på skolen, om eleven har forutsetninger for å forstå konsekvensene av handlingen, om elevens tilstedeværelse representerer en uakseptabel risiko for tryggheten til de andre elevene på skolen, elevens alder og om sanksjonering har blitt brukt før.

I saker hvor skolen ønsker å sanksjonere elevens brudd på ordensreglementet, vil handlingen «berøre» barnet, jf. barnekonvensjonen artikkel 12. Utvalget mener at skolen i disse tilfellene bør legge vekt på *hensynet til eleven* ved valg av sanksjoner. Hva som vil være til elevens beste vil variere og i undervisningen må det vektlegges både objektiv og subjektiv elementer. De objektive elementene er hva samfunnet til enhver tid mener barnet trenger for å utvikle seg og ha det bra. Hva som anses som barnets beste vil kunne forandre seg over tid. Utvalget legger videre til grunn at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved skolens valg av sanksjoner/tiltak. Formuleringen om at det er «et» grunnleggende hensyn tilsier at andre hensyn kan tillegges

like stor eller større vekt. Utvalget mener at hensynet til et trygt psykososialt skolemiljø for de andre elevene er hensyn som ofte må få avgjørende vekt.

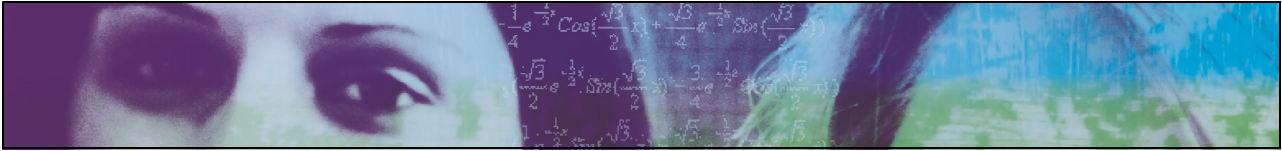
Det følger av opplæringsloven §§ 2-9 tredje ledd og 3-7 tredje ledd at *fysisk refsing* og annen krenkende behandling ikke må brukes. Med fysisk refsing menes tiltak som innebærer fysisk straff for elevene. Begrensningen følger også av straffeloven §§ 228 flg. og er tatt inn i opplæringsloven av pedagogiske hensyn.¹⁰⁴ Den neste begrensningen i skoleeierens myndighet er mot *annen krenkende behandling*. Med denne rettslige standarden siktes det i hovedsak til tiltak/sanksjoner som av en eller annen grunn oppfattes som særskilt nedverdiggende for eleven. Loven angir her en etisk og skjønnsmessig vurdering av den enkelte sanksjonen, der for eksempel uthenging og latterliggjøring av elever vil være ulovlig. Utvalget peker på at forbudet mot krenkende behandling vil innebære en større begrensning i skolens innholdsmessige myndighet i dag enn da bestemmelsen først ble lovfestet i grunnskoleloven. Et forbud mot krenkende behandling vil i dag for eksempel innebære at skoleeieren ikke kan bruke tiltak på en slik måte at det vil være i strid med forbudet om diskriminering i diskrimineringslovgivningen.

Opplæringsloven inneholder i dag ikke et uttrykkelig forbud mot kollektiv avstraffelse. Med *kollektiv avstraffelse* menes at flere elever, for eksempel en hel klasse, refses for en handling som bare noen elever har begått. Utvalget legger til grunn at selv om prinsippet om kollektiv avstraffelse ikke er nevnt i opplæringslovens ordlyd, vil prinsippet legge en begrensning på bruk av sanksjoner. Denne begrensningen innebærer at det ikke er tillatt å sanksjonere en gruppe av elever for hva enkelte medlemmer av gruppen har gjort. Utvalget mener at det av pedagogiske grunner bør lovfestes et forbud mot kollektiv avstraffelse i ny § 9A-6 om bruk av sanksjoner.

15.11.5 Utvalgets forslag

Reguleringen av ordensreglement flyttes til kapittel 9a. Det fastsettes en felles bestemmelse for hele grunnopplæringen om hva som kan fastsettes i ordensreglementet i ny § 9A-5, og en ny § 9A-6 som regulerer skolens regler for skolens bruk av sanksjoner. Det foreslås flere presiseringer i bestemmelsene for å tydeliggjøre rammene for reguleringen av elevenes oppførsel.

¹⁰⁴ NOU 1995: 18



Figur 15.6

15.12 Gjenopprettende arbeid – en ny aktivitetsplikt

«Det hjelper ikke å si fra, for de gjør ikke noe uansett.»

– Odin, 13 år

I tillegg til fremmende og forebyggende arbeid er det i gjeldende kapittel 9a krav til skoleeierens og skolens gjenopprettende arbeid. Hensikten med det gjenopprettende arbeidet er at elever som opplever at de blir krenket, igjen skal få et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser. Reglene om gjenoppretting trekker opp rammene for hva elevene ikke må finne seg i når det gjelder det psykososiale skolemiljøet. Disse reglene bygger på at krenkelser innebærer en belastning som kan påvirke elevens helse, trivsel, læring og sosiale tilhørighet. Dersom elever krenkes eller foreldrene ber om tiltak rettet mot elevens psykososiale skolemiljø, skal skolen og skoleeieren omgående sette i gang aktivitet for å rette opp forholdene slik at det psykososiale skolemiljøet igjen blir i samsvar med de rammene som lovgiveren har trukket opp. Det gjenopprettende arbeidet skal sikre at ingen elever i norsk skole skal oppleve at det ikke nytter å si fra. Dersom skolen og skoleeieren ikke oppfyller sine plikter, skal elever og foreldre ha tilgang til en lavterskel klageordning. Dette temaet er behandlet i kapittel 16.

Her foreslås det endringer i bestemmelsene om skoleeierens, skolens og alle ansattes plikt til å gjenopprette et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser. Utvalget er opptatt av at skoleeierens og skolens plikter tydeliggjøres, slik at det er klart hva skolen og skoleeieren skal gjøre dersom elever opplever å bli krenket. Elevene skal ha et skolemiljø der deres grunnleggende rettigheter etter barnekonvensjonen oppfylles, deriblant at de har et skolemiljø uten krenkelser. Alle elever har etter forslag til ny § 9A-1 en individuell rett til et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet. Dette er en rettighet som alle elever har, og som kommunen, fylkeskommunen og styret for private skoler som tjenesteytere skal sørge for at oppfylles for alle. Loven inneholder i dag særskilte regler for at sko-

len skal oppfylle dette minstekravet til tjenesten: handlingsplikten og vedtaksplikten.

15.12.1 Gjeldende rett – individrettede plikter

I gjeldende § 9a-3 første ledd er det fastsatt at skolen skal jobbe systematisk og kontinuerlig for å sikre elevenes rett til et psykososialt skolemiljø der elevene opplever trygghet og sosial tilhørighet. I § 9a-3 andre ledd er det fastsatt at alle som er ansatt på skolen, har en *handlingsplikt* som innebærer at de skal undersøke, gripe inn og varsle rektor dersom de har mistanke eller kunnskap om at én eller flere elever blir utsatt for krenkende ord eller atferd. Det er her presisert at krenkende ord og atferd blant annet vil være diskriminering, trakassering og mobbing. Handlingsplikten gjelder for alle som er ansatt ved skolen, uavhengig av stilling. Plikten inntreer når den ansatte har kunnskap om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger, men også når en ansatt har mistanke om dette. At plikten utløses ved mistanke, betyr at ansatte som tror en elev krenkes, har en plikt til å gjøre noe. Plikten kan oppfylles ved at den ansatte selv undersøker om en elev krenkes og ved at hun eller han varsler rektor som undersøker. Det viktige er at noen på skolen må undersøke hva som skjer, og avdekke om én eller flere elever blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. Når det avdekkes om dette er tilfellet eller ikke, fastsetter bestemmelsen at den ansatte skal varsle rektor om forholdet og om mulig og nødvendig selv gripe inn for å stoppe dette. Hensikten med plikten til å varsle rektor er at dette kan være én av flere krenkelser som denne eleven er utsatt for, men også at dette kan være en klasse der det er utfordringer. Det er også viktig at rektor kjenner til de ulike sakene for at det settes inn egnede tiltak, og at saken løses på riktig nivå.

Paragraf 9a-3 tredje ledd inneholder en plikt for skolen ved rektor til å gjøre *enkeltvedtak* etter forvaltningsloven dersom eleven eller foreldrene ber om tiltak knyttet til det psykososiale skolemiljøet. Det kan også bes om tiltak for flere elever og elevgrupper. Terskelen for å vurdere noe som en henvendelse fra eleven eller foreldre som utløser *vedtaksplikten*, er lav. Det er eleven eller forel-

drene som avgjør om de ønsker vedtak eller ikke dersom elevens rett ikke er oppfylt. I enkeltvedtaket må skolen vurdere om elevens rett er oppfylt, og hvilke tiltak som eventuelt skal settes inn for at elevens rett skal bli oppfylt. Tiltakene skal være lovlige, egnede og tilstrekkelige til at elevens rett blir oppfylt. Enkeltvedtaket skal gjøres i samsvar med saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven og barnekonvensjonen. Det betyr at skolen skal vurdere om tiltakene vil være til barnets beste, og barnet skal høres, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 og 12. Imidlertid er det ikke elevenes og foreldrenes subjektive opplevelse som legges til grunn når det skal avgjøres hvilke tiltak som settes inn. Dette avhenger av det som har skjedd, og er en faglig vurdering av hvilke tiltak som vil være egnede og tilstrekkelige. Enkeltvedtaket kan klages på til Fylkesmannen.

Handlingsplikten og vedtaksplikten må ses i sammenheng. Når skolen skal vurdere om den har oppfylt pliktene sine, må den trekke inn § 9a-1 og vurdere om elevens rett til et godt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, er oppfylt. For mer om handlingsplikten og vedtaksplikten se rundskriv Udir-2-2010.

15.12.2 Svensk rett og andre norske rettsområder

Skollagen 6 kapittel har bestemmelser om hvordan ansatte skal håndtere saken dersom de får kjennskap til at en elev opplever at hun eller han har blitt utsatt for krenkende behandling. Det følger av 6 kapittel 10 § at ansatte som får slik kjennskap, skal melde dette til rektor. Rektor som får kjennskap til at en elev opplever å ha blitt utsatt for krenkende behandling, er pålagt å melde dette til skoleeieren.

Når det gjelder hvordan kjennskapet til at en elev opplever å være utsatt for krenkende behandling, skal håndteres, er rammene for dette regulert i 10 § første ledd siste punktum. Her er det fastsatt at skoleeieren omgående plikter å utrede omstendighetene knyttet til de oppgitte krenkelsene, og ved krenkelser finne de tiltak som sannsynligvis er nødvendige for å forhindre krenkende behandling i fremtiden. Skoleeieren kan delegere utredningen til rektor. Skolverket har i sine allmenne råd gitt anbefalinger om hva som bør gjøres for å oppfylle plikten etter denne bestemmelsen.¹⁰⁵ Skolverket mener at skoleeieren må sørge for at det finnes en tydelig ansvarsdeling og rutiner for utredningen.

Når det gjelder utredningen, uttaler Skolverket i de allmenne rådene at denne bør belyse det som har skjedd, fra flere sider og inneholde en analyse av årsakene til dette. Utredningen bør omfatte både den som har utført krenkingen, og den som er krenket. Hensikten med utredningen er at den bør resultere i at skolen har nok informasjon og kunnskap om situasjonen til å kunne ta stilling til hvilke tiltak som settes inn for å få den krenkende behandlingen til å slutte. Videre må utredningen dokumenteres. Virksomheten bør ha utviklet formålstjenlige rutiner for dette. Skolverket understreker at det i hvert enkelt tilfelle bør vurderes om dette bør meldes til andre myndigheter. Skolverket uttaler også i sine allmenne råd at det bør finnes rutiner for hvordan akutte situasjoner skal håndteres og løses når en elev har blitt utsatt for krenkelser. Tiltakene som settes inn, bør begrunnes i utredningen og rettes mot både den eleven som er blitt utsatt, og de som har utført krenkelsen. Det er også viktig at tiltakene følges opp og evalueres av skolen for å forsikre seg om at de fører til at krenkelsene opphører og ikke gjentas. Tiltakene, oppfølgingen og evalueringen bør dokumenteres. Skolen bør ha rutiner for dokumenteringen.¹⁰⁶ Skolverket er også opptatt av rutiner for hvordan skolens skal gi informasjonen til elever og foreldre som er berørt av krenkelser, når skolen får kjennskap til at en elev opplever å være utsatt for krenkelser.

Arbeidsretten

Arbeidsmiljøloven har også bestemmelser om arbeidstakeres psykososiale miljø. Her er det fastsatt i § 4-1 at arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Av § 4-3 følger det at arbeidstakere ikke skal utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden. Dette omfatter også mobbing. Videre skal arbeidstakeren så langt som mulig beskyttes mot vold, trusler og uheldig belastning som følge av kontakt med andre. Hvordan saker der ansatte opplever at de blir trakassert eller utsatt for utilbørlig atferd etter § 4-3, skal behandles, er ikke videre regulert i arbeidsmiljøloven. Her er det slik at det systematiske HMS-arbeidet også skal inneholde rutiner for å håndtere trakassering. Internkontrollsystemet skal inneholde lokale rutiner for hvordan saker skal håndteres. Det er altså ikke noe krav om enkelt-

¹⁰⁵ Skolverket 2012

¹⁰⁶ Skolverket 2012

vedtak eller andre særskilte saksbehandlingskrav i arbeidsmiljøloven. Det er i tillegg egne regler om diskriminering i arbeidsmiljøloven kapittel 13.

Diskrimineringslovgivningen

Av den norske diskrimineringslovgivningen følger det forbud mot trakassering og diskriminering. Plikten til å søke å hindre trakassering innebærer å ta tak i aktuelle utfordringer og varsle om trakassering, og å finne ut hva som har skjedd, for å komme frem til en løsning. Formålet er å hindre at trakasseringen fortsetter. Det er ikke særskilte krav til hvordan trakassering skal håndteres, i noen av diskrimineringslovene. Det kreves ikke at arbeidsgiveren faktisk har klart å forhindre trakasseringen. Ved vurderingen av om denne plikten er oppfylt, trenger ikke den trakasserte å bevise at trakassering på grunn av etnisitet, religion mv. faktisk har skjedd.

15.12.3 Vurdering av gjeldende rett

Høsten 2014 var det flere medieoppslag om elever og foreldre som har opplevd at skolen ikke hadde gjort nok i saker der elever har opplevd å bli krenket eller mobbet. I gjeldende § 9a-3 er det regulert hvordan skolen skal håndtere saker slik at elever som blir krenket, skal få gjenopprettet et godt psykososialt skolemiljø. Når skolen skal håndtere krenkelser, er det i dag to spor for hvilke plikter de har for å løse saken. Utvalget mener at det bør vurderes om disse pliktene kan reguleres på en bedre måte. Ingen elever skal oppleve at de blir krenket uten at skolen og skoleeieren følger saken opp på en egnet og tilstrekkelig måte. Det er skoleeierens ansvar som tjenesteyter å sikre at dette skjer.

I § 9a-3 andre ledd og tredje ledd er skolens gjenopprettende arbeid regulert. Her er det to alternative fremgangsmåter for å håndtere mistanke eller kunnskap om krenkende ord eller handling og behov for tiltak rettet mot elevens psykososiale miljø, avhengig av om det er skolen selv som oppdager saken, eller om det er foreldrene eller eleven som ber om tiltak. Disse to sporene må ses i sammenheng. Hensikten med det gjenopprettende arbeidet – handlingsplikten og vedtaksplikten – er at det skal settes inn tiltak slik at krenkelsene tar slutt, og man skal forhindre at det skjer igjen, slik at eleven igjen opplever at hun eller han har et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og sosiale tilhørighet. Eleven skal føle at skolen tar tak i saken på en redelig måte.

Utvalget mener det er svakheter ved begge ordningene, og at det kan være vanskelig å se sammenhengen mellom dem. En del skoler har uttrykt at de er usikre på om saker skal håndteres etter handlingsplikten i § 9a-3 andre ledd eller gjennom vedtaksplikten etter § 9a-3 tredje ledd. Det har også vært en del usikkerhet knyttet til forholdet mellom handlingsplikten og vedtaksplikten i forbindelse med Felles nasjonalt tilsyn. Usikkerheten har vært knyttet til når skolen egentlig har en vedtaksplikt. Denne usikkerheten er unødvendig og utvalget mener at regelverket bør endres slik at det blir tydelig hvilke krav som gjelder for å håndtere saker om krenkelser. Det er behov for å gjennomgå og foreslå endringer i innholdet i skolens plikt til å håndtere mistanke eller kunnskap om at elever har blitt utsatt for krenkende ord og handlinger. Dette gjelder både om det er ansatte som oppdager krenkelsen, eller om det er eleven eller foreldrene som tar kontakt med skolen og forteller om krenkelsen og ber om tiltak rettet mot det psykososiale miljøet. Det sentrale i disse sakene er aktiviteten og at skolen gjør noe, ikke dokumentasjonen.

Utvalget viser også til at skolelederne i kartleggingen av rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolesektoren peker på at enkeltvedtak i saker knyttet til elevens skolemiljø, kan være unødvendige. Skolelederne trekker særskilt frem enkeltvedtak om elevenes psykososiale skolemiljø, og det argumenteres for at dette i en del tilfeller kan virke kontraproduktivt, fordi det kan øke konflikten heller enn å dempe den.¹⁰⁷ Det vises til at skolelederne, enten i samråd med foreldrene eller på grunnlag av egen skjønnutøvelse, beslutter ikke å gjøre enkeltvedtak. Skolen løser heller saken på lavest mulig nivå eller i samråd med foreldrene. Lærere og skoleledere peker samtidig på at de anerkjenner elevenes rettigheter til et godt psykososialt skolemiljø. Dette gjør at de opplever det som vanskelig og belastende å argumentere mot den utviklingen som har ført til høyere dokumentasjonskrav her. De opplever at kravene som er innført til dokumentasjon for å sikre at rettigheter oppfylles, og at skolene arbeider systematisk og godt, i stor grad handler om å sikre at skoleeierne ikke senere blir stilt overfor rettslige krav. Dette oppleves ikke som en god nok begrunnelse for rapportering og dokumentasjon når det fører til at skolelederne og lærerne får mindre tid til kjerneoppgavene sine – å lage gode undervisningsopplegg, gi muntlige og dels skriftlige tilbakemeldinger til elevene, relasjons-

¹⁰⁷ Grindheim mfl. 2014

bygging, skoleutvikling og pedagogisk ledelse. Det stilles spørsmål om det finnes områder der det i dag er krav til enkeltvedtak, som det vil være hensiktsmessig, eller i det minste akseptabelt, å ta bort.¹⁰⁸ Når det gjelder enkeltvedtaket etter § 9a-3 tredje ledd er det relevant å spørre om enkeltvedtaket gir elevene den rettsikkerheten som man trodde det ville.

For å sikre et effektivt vern av elevenes rett til ikke å bli krenket er det nødvendig med sterkt vern av elevenes rettigheter, men også med et sterkt håndhevingsapparat. Sterke rettigheter uten et håndhevingsapparat med «juridiske muskler» vil neppe innebære noe effektivt vern. Det er derfor nødvendig å se på elevenes rettigheter, sanksjonssystemet og håndhevingsorganenes myndighet. Dette er en helhetlig pakke, se også kapittel 16.

15.12.4 Behov for å forenkle og tydeliggjøre krav til håndteringen av krenkelser

Handlingsplikten og vedtaksplikten blir i praksis lett oppfattet som motsetninger. Handlingsplikten er på den ene siden fokusert på løsninger og på at skolen intervensjonerer nå. Her er det ikke særskilte krav til saksbehandlingen eller dokumentasjon. Vedtaksplikten følger på den andre siden forvaltningsrettslige krav til utredningen, skriftlighet og prosedyre og kan oppleves som omstendelig når det haster å sette inn tiltak. Utvalget mener at både handlingsplikten og vedtaksplikten har fordeler og ulemper. Det er behov for krav som ivaretar elevenes rettsikkerhet, samtidig som hensynet til effektivitet og at det skjer noe, er sentralt. Utvalget vil nedenfor foreslå at det lovfestes saksbehandlingskrav som tar opp i seg det beste fra begge ordningene for å sikre at hensynet til elevens beste ivaretas. Skoleeieren og skolen skal ikke være i tvil om hvordan saken skal håndteres.

Som vi så i avsnitt 15.5 er det en utfordring at skolelederens regelverkskompetanse er mangelfull, og at enkeltvedtakene etter § 9a-3 tredje ledd ofte ikke oppfyller saksbehandlingskravene etter forvaltningsloven. Det kan også være en utfordring at skoleledere gjør enkeltvedtak uten å vise til regelverket, og at deres metode ikke er den juridiske metode. For mange skoleledere er også tidsklemmen en utfordring som gjør at kravene blir vanskelige å følge.

Enkeltvedtaksformen og offentlig tjenesteyting

I § 9a-3 tredje ledd er det fastsatt en ordning med at dersom foreldre og elever ber om tiltak knyttet til det psykososiale miljøet, så skal skolen gjøre et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Utvalget vil her se nærmere på forvaltningsrettslige spørsmål. For at noe skal være et enkeltvedtak, skal det etter forvaltningsloven § 2 være en *avgjørelse* som er gjort *under utøvelse av offentlig myndighet*, og som er *bindende for rettighetene og pliktene* til én eller flere bestemte personer. Årsaken til at enkeltvedtaksformen er valgt i § 9a-3 tredje ledd, er at dette skulle gi eleven økt rettssikkerhet og sikre klageadgang.

Utvalget er i tvil om ordningen fungerer slik lovgiveren håpte. Rettssikkerhetsdrøftelser kan også tilnærmes ved å ta utgangspunkt i de særlige forhold som gjør seg gjeldende når det handler om den løpende opplæringsvirksomheten. Oppføring er *offentlig tjenesteyting*, og det er da ikke uten videre slik at forvaltningslovens regler om saksbehandling gir den beste tilnærmingen til de rettssikkerhetsspørsmål som er knyttet til slik offentlig tjenesteyting.¹⁰⁹ Kommunenes og fylkeskommunenes primære oppgave innenfor utdanningssektoren er tjenesteproduksjon, ikke myndighetsoppgaver. Samtidig har kommunen og fylkeskommunen også myndighetsoppgaver tilknyttet grunnopplæringen. Dette gjelder for eksempel i forbindelse med vedtak om spesialundervisning. Slik utvalget ser det, er det behov for en bevisstgjøring om når kommunen og fylkeskommunen på utdanningsområdet er tilbydere av offentlige velferdstjenester, og når det dreier seg om myndighetsutøvelse knyttet til tjenesteproduksjonen. Forvaltningens pålegg om plikter og tildeling av rettigheter skjer gjennom enkeltvedtak. Enkeltvedtak kan overprøves med klage til et annet forvaltningsorgan etter klage fra en part eller en annen med rettslig klageinteresse. Formålet er å sikre at forvaltningens vedtak er truffet på riktig måte, av rett myndighet, og at innholdet er i samsvar med lov og forskrift når det gjelder både innhold og fremgangsmåte.¹¹⁰ Litt enkelt kan det sies at når det er snakk om rettigheter alle elever har som kommunen og fylkeskommunen sørger for at oppfylles, er det snakk om tjenesteyting, og ikke myndighetsutøvelse. Et eksempel på dette er at alle elever har rett til grunnskoleopplæring. Innholdet i denne retten er nærmere regulert i opplæringsloven, og når skoleeieren oppfyller de lov-

¹⁰⁸ Grindheim mfl. 2014

¹⁰⁹ Jakhelln og Welstad 2012

¹¹⁰ Direktoratet for forvaltning og IKT 2014a

pålagte kravene, er det snakk om tjenesteyting. Til sammenligning: Dersom det er snakk om rettigheter som noen elever kan ha, for eksempel spesialundervisning eller særskilt språkopplæring, innebærer avgjørelsen om dette myndighetsutøvelse. Dette er bestemmende for elevens rettigheter og plikter og sier også noe om tjenestens innhold og kvantitet utover minstekravene i opplæringsloven som alle elever har rett til.

Spørsmålet her blir om skolens oppfyllelse av elevens rett til et godt psykososialt miljø etter kapittel 9a faktisk er myndighetsutøvelse eller ikke. Dersom det viser seg at det er fastsatt regler som egentlig ikke passer med det skolene gjør, kan det forklare hvorfor enkeltvedtaket ikke har virket slik intensjonen var. Her er det to poeng utvalget vil peke på. Det ene poenget er at alle elever har en rett til et godt psykososialt skolemiljø. Dette er ikke en rettighet som bare noen elever har. Dette er en del av den allmenne tjenesteytingen som skoleeieren er forpliktet til å sikre for alle elever, ikke bare noe enkelte har rett til. Dette tilsier at oppfyllelse av denne retten er tjenesteyting, ikke myndighetsutøvelse som sådan. Det er ikke et gode bare noen har, og som det skal avgjøres hvem som skal ha. Det er heller ikke slik at elevene skal ha ulik grad av et godt psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring. Det er lovfestet minstekrav. Det andre poenget er at gjennom handlingsplikten i § 9a-3 andre ledd pålegges skolen ytterligere plikter for å sikre at krenkelser håndteres slik at retten oppfylles. Handlingsplikten gjelder også for alle elever. Vi snakker altså fortsatt om tjenesteyting og hvilke krav elever og foreldre kan stille til offentlige tjenester. I denne forbindelse er det relevant å se til Høyesteretts behandling i Rt. 2012 s. 146 (Kristiansand-dommen). Her drøfter Høyesterett nettopp hva eleven og foreldrene med rimelighet kunne forvente at kommunen som tjenesteyter gjorde for å stoppe mobbingen. Høyesterett understreker her at det stilles strenge krav til at kommunen setter inn tiltak som stopper mobbingen. Utvalget mener at skoleeierens oppfyllelse av retten etter § 9a-1 og det å sette inn tiltak som stopper krenkelsene, faktisk er tjenesteyting. Dette er lovpålagte rettigheter som alle elever har, det er ikke bare noe som enkelte elever har. Dette taler i utgangspunktet for at det ikke er behov for et enkeltvedtak i tilknytning til håndtering av saker om krenkelser.

Det faktiske innholdet i enkeltvedtaket og forholdet til andre regler

Det neste spørsmålet blir om det likevel er innhold i vedtaket som innebærer elementer av myndighetsutøvelse, noe som gjør at enkeltvedtaksformen bør beholdes. I mange tilfeller er det slik at de enkeltvedtakene som blir gjort etter § 9a-3 tredje ledd, egentlig ikke er enkeltvedtak fordi innholdet ikke er bindende for rettighetene og pliktene til én eller flere bestemte personer. Dette kan for eksempel være fordi tiltakene som ble fastsatt, ikke rørte ved elevens rettigheter eller plikter. Eksempler på dette kan være at tiltakene var at eleven bytter plass i klasserommet, det settes inn en ekstra lærer i norsktimene, ekstra tilsyn i friminuttene, tiltak rettet mot klassemiljøet, det skal avholdes et møte eller en samtale. Det er i slike tilfeller ikke nødvendig med vedtaksform på grunn av innholdet. Warp har hevdet at dersom det ikke er innhold i enkeltvedtaket som er bestemmende for enkeltelevs rettigheter og plikter, skal det ikke gjøres vedtak selv om foreldrene ber om tiltak. En slik tolkning vil innebære at det kun er i få tilfeller at det skal gjøres vedtak etter § 9a-3 tredje ledd, selv om foreldrene eller eleven ber om tiltak.¹¹¹

Dersom det er tale om inngripende sanksjoner rettet mot en elev i en sak om krenkelser, vil denne sanksjonen i seg selv kunne kreve et enkeltvedtak fordi det berører rettighetene eller pliktene til denne eleven. Et eksempel på dette er bortvisning, der det er lovpålagt med enkeltvedtak etter opplæringsloven §§ 2-10 og 3-8. Ved bortvisning vil altså ikke hjemmelen for vedtaket være § 9a-3 tredje ledd, men §§ 2-10 og 3-8. Her må det gjøres et eget vedtak der den det gjelder, har klagerett. Det samme gjelder dersom det gjøres et vedtak om skolebytte, da vil hjemmelen være § 8-1. Det er altså slik at for de mest inngripende sanksjonene vil andre bestemmelser sikre at det gjøres enkeltvedtak.

Behovet for sanksjonering av andre elever taler heller ikke for at det er nødvendig med enkeltvedtaksform. Her kan enkeltvedtaksformen tvert imot sies å være problematisk fordi noen skoler ikke er godt nok kjent med regler om taushetsplikt, og samler det som reelt er flere vedtak, i ett dokument og sender dette til alle involverte, også når det er taushetsbelagte opplysninger.

Jakhelln og Welstad minner om at den enkelte elev selvsagt ikke er rettsløs bare av den grunn at

¹¹¹ Warp 2012

det ikke gjøres et enkeltvedtak. De peker også på at spørsmål om trivsel og sosial tilpasning ikke passer særlig godt inn i forvaltningslovens system. Dette dreier seg om skolens løpende virksomhet og innholdet i, kvaliteten på og eventuelle mangler ved opplæringen. Videre er det, som Barneombudet har påpekt, slik at det at skolen gjør et enkeltvedtak, ikke nødvendigvis innebærer at eleven får det bedre.¹¹² Utvalget stiller også spørsmål ved om det er mulig å regulere mellommenneskelige relasjoner på andre måter enn gjennom enkeltvedtak, og at dette gir elevene et bedre rettsvern. Slik utvalget ser det enkeltvedtaket ikke et egnet redskap her fordi det dreier seg om offentlig tjenesteyting hvor skoleeieren og skolen har plikt til å oppfylle lovfestede minstekrav til et godt psykososialt miljø. Det er heller ikke slik at innholdet i enkeltvedtaket er av en slik karakter at vedtaksform er nødvendig. Her vil det i hovedsak være andre bestemmelser som hjemler tiltakene som fastettes, ikke § 9a-3 tredje ledd.

Håndtering av krenkelser er en lovpålagt plikt

Utvalget vil her vurdere om elevens rettssikkerhet og klageadgang kan ivaretas på andre måter som gir eleven et mer effektivt vern enn dagens enkeltvedtak. Utvalget ser at en av fordelene med enkeltvedtaket er kravene til saksbehandling som skolen må følge. Utvalget mener likevel det kan stilles spørsmål ved om enkeltvedtaket i denne sammenhengen er et egnet verktøy for å sikre at elevenes rett oppfylles. Vi viser her også til at enkeltvedtaket ikke brukes i forbindelse med saker knyttet til trakassering eller utilbørlig oppførsel etter arbeidsmiljøloven for arbeidsgiveren. Heller ikke innenfor diskrimineringslovgivningen brukes enkeltvedtaksformen for virksomheter og andre som oppdager diskriminering eller trakassering. Det er altså kun opplæringsloven som i dag har denne mekanismen for å håndtere krenkelser. Utvalget legger til grunn at det er her aktuelt å vise til Sverige, der det også er utfyllende bestemmelser om håndteringen av krenkende behandling i skollagen 6 kapittel. I skollagen brukes heller ikke enkeltvedtaksformen i denne typen saker.

Utvalget mener at en del av de prinsippene som ligger til grunn for å gjøre et enkeltvedtak, bør videreføres. Et poeng med enkeltvedtaksformen er å stille krav til saksbehandlingen, slik at denne ivaretar de involverte på en god måte. Det som bør videreføres, er at saken skal være for-

svarlig utredet, kontradiksjon og skriftlighet, men formkravene som gjelder for et enkeltvedtak, bør løses opp. Utvalget legger til grunn at skolens arbeid for å sikre at alle elever har et trygt psykososialt miljø, og håndtering av krenkelser er en del av den offentlige tjenesteytingen. Det kan utformes minstekrav til dette i kapittel 9a som skoleeieren og skolen skal følge. Det er også vanskelig å få denne typen mellommenneskelige relasjoner inn i enkeltvedtaksformen, og det kan se ut som om elevene i noen tilfeller forsvinner i formkravene. Utvalget ønsker ikke å videreføre kravet til enkeltvedtak, men mener at en del av prinsippene i forvaltningsretten bør gjelde, for eksempel at saken skal være forsvarlig opplyst, kontradiksjon og forbudet mot usaklig forskjellsbehandling.

Erfaringene fra praksis viser også en vegring fra både skolene, elevene og foreldre mot å anvende enkeltvedtaksformen i saker om elevenes skolemiljø. Enkeltvedtaket blir opplevd som å virke opptrappende på konflikter. Utdanningsdirektoratet påpekte i sin kartlegging fra 2010 at fylkesmennene trakk frem at skolene har en for høy terskel for å gjøre enkeltvedtak i saker knyttet til det psykososiale miljøet. Det at skolene ikke gjør vedtak, bekreftes også av funn i prosjektet LEX-EL til Universitetet i Oslo. Utdanningsdirektoratet rapporterte også om at skolene ofte setter i verk tiltak uten at tiltakene er konkretisert i et vedtak. Tiltak settes ikke i verk innen rimelig tid, og sakene utvikler seg i feil retning. Fylkesmennene etterlyser både regelverkskompetanse og etterlevelse hos skolene og skoleeierne i 9a-saker.¹¹³

Når kravet til enkeltvedtak anbefales fjernet, er det viktig at nye krav til saksbehandling i kapittel 9a ivaretar elevenes rettssikkerhet. Her er det blant annet viktig at det skolen gjør, skal kunne etterspores. Utvalget mener det er relevant å se til hvordan tilsvarende gjenopprettende arbeid er regulert i skollagen 6 kapittel og på beslektede rettsområder i Norge. Utvalget er også kjent med at kravet til enkeltvedtak i noen tilfeller kan trenere at elever og foreldre faktisk kan klage på skolens oppfølging av saken til en ekstern instans, og mener at det er grunn til å se på elevens rettigheter og rettssikkerhetsgarantiene som knyttes til dem. Dersom man har rettskrav på en ytelse, her et trygt psykososialt skolemiljø, er det sentrale spørsmålet hvilke mekanismer som skal sikres at denne retten blir oppfylt. Det elever og foreldre har behov for, er en mulighet til å klage dersom skolen eller skoleeieren ikke oppfyller de lovpå-

¹¹² Barneombudet 2013b

¹¹³ Utdanningsdirektoratet 2010

lagte pliktene til hvordan de skal håndtere krenkelser, slik at eleven får et trygt psykososialt skolemiljø. Dette innebærer blant annet om skolen har satt inn tiltak som er tilstrekkelige og egnede til at krenkelsene tar slutt og eleven igjen har et trygt psykososialt skolemiljø. Alle elever har et rettskrav på et trygt psykososialt skolemiljø, og skoleeieren har plikt til å håndtere krenkelser. Dette er minstekrav til opplæringen som skal oppfylles. For mer om forslag til klageordning, se kapittel 16.

15.12.5 En ny aktivitetsplikt

Utvalget forslår at kapittel 9a endres slik at det fastsettes et sett med krav til hvordan krenkelser skal håndteres. Dette innebærer at det som i dag er handlingsplikten etter § 9a-3 andre ledd og vedtaksplikten etter § 9a-3 tredje ledd, samkjøres. Det bør være et spor for håndtering av krenkelser. Etter § 9a-3 andre ledd inntreer handlingsplikten i dag når ansatte ved skolen har kunnskap eller mistanke om at en elev er utsatt for krenkende ord eller handlinger, mens vedtaksplikten inntreer når eleven eller foreldrene ber om tiltak rettet mot det psykososiale miljøet. En samordning av saksbehandlingen i saker om krenkelser vil gi elevene og foreldrene forutsigbarhet, og vil kunne skape trygghet hos skolene når det gjelder hvordan saker skal håndteres. For å markere at det er et annet innhold i plikten enn den tidligere handlingsplikten og vedtaksplikten, mener utvalget at den nye plikten bør gis et nytt navn. Utvalget foreslår *aktivitetsplikt*. Dette navnet signaliserer det sentrale, nemlig at skoleeieren og skolen gjør noe når elever blir krenket.

Utvalget mener at aktivitetsplikten bør være basert på både pedagogisk forskning om hvordan man skal håndtere saker med krenkelser og mobbing, og juridiske krav til saksbehandling. Juridisk er det behov for krav til saksgang, kontradiksjon, dokumentasjon og evaluering. Når det gjelder de faglige kravene, viser utvalget til redegjørelse for faser i en sak om mobbing i kapittel 14. Disse fasene bør også innarbeides i aktivitetsplikten.

Slik utvalget ser det, er det hensiktsmessig at de juridiske kravene til saksbehandling og fasene over i figur 15.7 integreres. Dette vil gi en måte å håndtere tilfeller av krenkelser av elever der juridiske og faglige krav samkjøres. Det er ingen motsetning mellom juridiske krav til saksbehandling og en håndtering av saken som er basert på forskning om krenkelser og mobbing.

Forholdet mellom skoleeierens ansvar for å oppfylle retten til et trygt psykososialt skolemiljø og håndtere krenkelser

Hensikten med det gjenopprettende arbeidet er at skolen skal *avdekke, gripe inn, stoppe og sette inn tiltak* slik at elever som opplever og har opplevd at de blir krenket, ikke blir dette lenger. For å oppnå dette er det nødvendig at ny § 9A-7, som vil tilsvare gjeldende § 9a-3, må inneholde krav til når plikten utløses, og hvordan skolene og skoleeierne skal håndtere dette. Utvalget mener at plikten bør være knyttet til krenkelser og tiltak for å stoppe disse og forhindre at de skjer igjen. Plikten trenger ikke å være knyttet til elevens rett til et trygt psykososialt skolemiljø. Dette er regulert i ny § 9A-1 om elevens rett til et trygt psykososialt skolemiljø. Her er det også fastsatt at skoleeieren har en plikt til å sette inn tiltak rettet mot det psykososiale skolemiljøet. Denne plikten gjelder også for enkeltelevers psykososiale miljø i og med at retten er individuell. Videre vil skolens plikt til å jobbe systematisk for å forebygge krenkelser og fremme et trygt psykososialt skolemiljø etter ny § 9A-3 ivareta at skolen jobber for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø og forebygge krenkelser, samt at skolen har en internkontroll.

Fravær av krenkelser er en forutsetning for at eleven skal ha et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet. Utvalget mener derfor at det er nødvendig med en særlig plikt som er koblet til å gripe inn for å stoppe dette. Det er slik at krenkelser av en elevs verdighet og integritet vil være et brudd på elevens menneskerettigheter, jf. barnekonvensjonen artikkel 2, 16, 19, 28 og 29.

Utvalget mener at plikten til å håndtere krenkelser bør omtales som en aktivitetsplikt. Årsaken til dette er at når den ansatte har mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket, for eksempel på grunn av at foreldrene eller eleven har fortalt om dette, utløser dette en plikt til å foreta seg noe for den ansatte, rektor og skoleeier. Det er ikke til valg om skolen skal foreta seg noe, og hva dette noe er, bør fremgå av loven.

Utløses ved krenkelser

Aktivitetsplikten bør utløses når elever blir utsatt for ord eller handlinger som krenker deres verdighet og integritet. *Krenkelser* dekker som omtalt over alle typer ord eller handlinger som én eller flere elever opplever at krenker deres verdighet eller integritet. Om noe er en krenkelse, vil være basert på elevenes subjektive opplevelse. Dette

fremgår allerede av forslag til ny § 9A-1 første ledd. Elever som opplever at noe er krenkende, skal oppleve at deres virkelighetsoppfatning blir trodd, og skal ikke oppleve at skolen bagatelliserer det som har skjedd. Når det skal avgjøres hvilke tiltak som skal settes inn, er det en faglig vurdering av hva som er egnede og tilstrekkelige tiltak for å stoppe og forhindre fremtidige krenkelser, som er vurderingstemaet. Hensikten er å gjenopprette elevens trygge psykososiale miljø. Utvalget foreslår derfor at den nye aktivitetsplikten som erstatter den tidligere handlingsplikten og vedtaksplikten, inntreer når én eller flere elever opplever at de blir utsatt for ord eller handlinger som krenker deres verdighet eller integritet. Dette vil omfatte alle former for sosial ekskludering, mobbing, negative kommentarer, trakassering, diskriminering, fysisk vold, digital mobbing etc. Elevene må ikke begrunne hvorfor de mener at ord eller handlinger krenker deres verdighet eller integritet. Det er tilstrekkelig at de mener at de har opplevd en eller annen form for krenkelse.

For at aktivitetsplikten skal inntre, er det ikke nødvendig å vurdere om eleven er utsatt for mobbing, og om vilkår for dette er oppfylt. Når det gjelder om aktivitetsplikten utløses, er det uvesentlig om det som har skjedd, regnes som mobbing. Dersom skolen avviser å sette inn tiltak fordi den mener at det som har skjedd, ikke er mobbing, er det grunnlag for å klage etter forslag til ny § 9A-10. En slik påstand skal Barneombudet i forbindelse med en klage se alvorlig på.

Aktivitetsplikten gjelder uavhengig av om den som krenker, er én eller flere elever, eller om det er en ansatt. Dersom den som krenker, er en ansatt, vil plikten til å gripe inn raskt skjerpes. Dette foreslås særskilt regulert i en ny § 9A-8. Se avsnitt 15.14.

Kunnskap eller mistanke

Aktivitetsplikten bør utløses ved at en ansatt har *mistanke* eller *kunnskap* om at en elev har blitt utsatt for én eller flere krenkelser. Det er ikke en høy terskel for mistanke. Dersom den ansatte har mistanke, skal hun eller han undersøke saken for å finne ut om dette stemmer eller ikke. Dersom den ansatte avdekker at det trolig er slik at en elev er krenket, følges den fremgangsmåten som skisseres nedenfor. Dersom den ansatte kommer til at det ikke er slik at eleven ble krenket, skal den ansatte fortsatt varsle rektor om sin mistanke, men saken følges ikke videre. Årsaken til at utvalget mener at rektor bør varsles, er at det kan være rektor sitter på opplysninger som gjør at det er

grunn til å se saken i et nytt lys. Det kan være at summen av små hendelser gjør at det er grunn til å se mer alvorlig på saken. Dette vil kunne være tilfellet for eksempel når det gjelder sosial ekskludering og former for skjult mobbing. Det er viktig at skolen etablerer rutiner for når rektor skal varsles, og hvordan dette skal gjøres. Utvalget mener at det ikke bør reguleres i loven hvordan varslingen skal skje. Rutiner for dette avgjøres lokalt og fastsettes i internkontrollen. Rutinene skal være kjent og implementert hos alle ansatte, også de som ikke er en del av skoleledelsen eller er undervisningspersonale. Å følge med er et ansvar alle ansatte har.

For det andre bør aktivitetsplikten utløses når en ansatt ved skolen har kunnskap om at én eller flere elever har blitt krenket. Denne kunnskapen kan en ansatt få for eksempel ved at han eller hun selv blir vitne til krenkelsen, ved at eleven selv eller andre medelever kommer og forteller det, ved at ansatte overhører elevene snakke om det, eller ved at foreldrene tar kontakt og forteller om krenkelser eller om at de har mistanke om krenkelser. I alle disse tilfellene skal den ansatte handle som fastsatt i ny § 9A-7. Dette er ikke til valg.

Aktivitetsplikten består i at den ansatte selv straks skal gripe inn om nødvendig og mulig og varsle rektor. Som skissert nedenfor er det rektor og skoleeieren som avgjør hvem som håndterer saken videre innenfor de rammene som er fastsatt i ny § 9A-7 om aktivitetsplikten.

Alle ansatte

Å fremme et trygt psykososialt skolemiljø og forebygge og håndtere krenkelser er et ansvar som alle ansatte på skolen har. Alle ansatte har en viktig rolle i dette arbeidet, og uansett hvilken funksjon den ansatte har, så gjelder aktivitetsplikten. For å få bukt med krenkelser er det en nødvendig forutsetning at alle ansatte kjenner til sitt ansvar og vet hvordan de skal gå frem. Ansatte som forholder seg passive når hun eller han mistenker eller vet at elever blir krenket, begår et lovbrudd. Det samme gjelder ansatte som ser at elever blir krenket, og ikke griper inn. Det er avgjørende at de ansatte har den nødvendige kompetansen til å håndtere saker og er kjent med kravene i aktivitetsplikten.

15.12.6 Tydeligere krav til saksbehandlingen

Krav til saksbehandling er et viktig verktøy som har til hensikt å sikre at saken blir håndtert på en god måte. Saksbehandlingen er til hjelp for hand-

lingskompetansen. Saksgangen må ikke bare sørge for at de ansatte griper inn når noe skjer, men også se til at krenkelsene får en adekvat oppfølging, og at de involverte føler at saken blir løst på en god måte. Avhengig av grovhet, omfang, elevenes oppfatning etc. vil oppfølgingen kunne variere.

Krav til saksbehandling, dokumentasjon og kontradiksjon i sakene er viktig. Ifølge Einarsen og Pedersen er kjernepunktene i arbeidsmetoden i en sak der en arbeidstaker har klagd over trakassering: undersøkelse, konklusjon og oppfølging/tiltak.¹¹⁴ Et sentralt element her er *faktaundersøkelsen*, der arbeidsgiveren skal undersøke hva som har skjedd. Arbeidsgiveren ser da på det individuelle arbeidsmiljøet og hvordan den eller de involverte har det. I faktaundersøkelsen har den som undersøker saken, både et tilbakevirkende fokus og et fokus på hva som må til for å løse saken.¹¹⁵ Arbeidsgiveren plikter også å dokumentere skriftlig at det er truffet hensiktsmessige tiltak for å håndtere saken som en integrert del av arbeidet med internkontroll. Utvalget mener at det å undersøke, konkludere, sette inn tiltak og dokumentere det som gjøres og er gjort, samt evaluering står sentralt i aktivitetsplikten, og at saksbehandlingen er viktig for både skolen og de involverte, slik at saken løses på en ordentlig måte. Saksbehandlingen vil også gi skolen og skoleeieren dokumentasjon på hvordan de har håndtert saken. Håndtering av krenkelsers stiller krav til saksbehandlingen, som må legges opp slik at den ivaretar alle berørte parters rettssikkerhet på en forutsigbar måte.

Innholdet i aktivitetsplikten når en ansatt har mistanke eller kunnskap om at en elev blir krenket, bør være

- plikt til å gripe inn om nødvendig og mulig
- å varsle overordnet
- plikt til å undersøke saken
- å sette inn eventuelle tiltak
- å utarbeide en skriftlig plan med tiltak om nødvendig
- å dokumentere det som skal gjøres og er gjort
- å evaluere

¹¹⁴ Einarsen og Pedersen 2011

¹¹⁵ Einarsen og Pedersen 2011

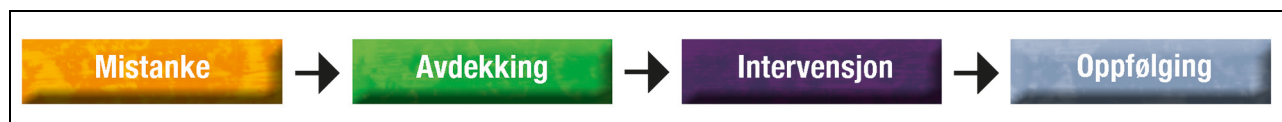
I tillegg bør det lovfestes en plikt til å høre eleven og eventuelt foreldrene i saken. Å høre elevene vil innebære at barnekonvensjonen artikkel 12 og barnets rett til å bli hørt i disse sakene tas inn i loven. Årsaken til dette er at utvalget anser det som svært viktig at elever som er involvert i saken, får en mulighet til å uttale seg. Dersom eleven ikke blir hørt, er dette i de fleste tilfeller i strid med barnekonvensjonen artikkel 12. I saker om krenkelsers er det avgjørende at den eller de saken gjelder, blir involvert og får gi sin versjon av saken og mulige løsninger.

Å gripe inn

Det første kravet i aktivitetsplikten er at ansatte som har mistanke eller kunnskap om at én eller flere elever er utsatt for krenkelsers, om mulig og om nødvendig skal gripe inn. Å gripe inn vil i mange tilfeller bety at krenkelsers stoppes. Dette vil i praksis gjelde i de tilfellene der den ansatte selv ser eller hører om krenkelsen. Dette er det samme kravet som følger av handlingsplikten i dag. Om det er mulig og nødvendig for den ansatte å gripe inn og stoppe krenkelsene, vil avhenge av krenkelsens art. Dersom den ansatte selv ser eller hører om krenkelsen, skal den ansatte stoppe dette. Dersom det er fare for vedkommendes egen sikkerhet, bør den ansatte hente inn andre for å stoppe det som skjer. Grensene for å gripe inn er at den ansatte ikke selv må krenke én eller flere elever for å få dem til å stoppe. Å gripe inn og stoppe en krenkelse begrenses i alle tilfeller av straffeloven § 228 om legemsfornærmelse. Dersom den ansatte går over denne grensen, må det eventuelt hjemles i nødverge eller nødrett.

Som en del av plikten til å gripe inn kan det også være aktuelt å sette inn tiltak straks. Dersom det som har skjedd, er slik at det er nødvendig med tiltak, bør det gjøres umiddelbart.

Utvalget viser for øvrig til et behov for å vurdere innføring av hjemler for bruk av tvang, og at dette kan være aktuelt i særskilte tilfeller i forbindelse med elever som er utagerende, dersom øvrige vilkår for tvangsbruk er oppfylt. For mer om dette, se avsnitt 15.16.



Figur 15.7 Fasene i håndteringen av krenkelsers

Å varsle rektor og skoleeier

Det neste steget i aktivitetsplikten er at rektor skal varsles. Dette er som i dag. Uavhengig av hvor liten krenkelsen oppleves å være av den ansatte, skal rektor varsles så snart som mulig. Rektor vil varsle skoleeieren i tilfeller der skolen har kunnskap om at en elev er utsatt for krenkelser. Om skoleeieren skal varsles umiddelbart, eller om det er mulig å gi en samlet melding om flere krenkelser samtidig, vil avhenge av flere forhold, som sakens grovhet og alvorlighet, hvilke elever som er involvert, og aktuelle oppfølgingstiltak. Det er nytt at denne plikten til å varsle skoleeieren er lovfestet, men i og med at det er skoleeieren som har det overordnede ansvaret for at rettighetene og pliktene etter opplæringsloven, deriblant kapittel 9a, oppfylles, er denne rapporteringsplikten viktig. Dette vil gi skoleeieren viktig informasjon for å oppfylle sitt skoleeieransvar. Varslingsplikten har sammenheng med at saken skal løses på *rett* nivå.

Utvalget foreslår videre at det lovfestes at det er skoleeieren som har ansvaret for den videre oppfølgingen av saken. Skoleeieren kan delegerer denne oppgaven til skolene ved rektor eller kan selv velge å gjøre dette. Her vil sakens alvorlighetsgrad og aktuelle tiltak kunne være av betydning for om skoleeieren behandler saken selv. I saker som vedrører krenkelser, er det viktig med et klart ansvarsforhold mellom skoleeieren og skolen, men det er skoleeieren som må avgjøre hva som er forsvarlig. Det bør være utarbeidet rutiner for dette som en del av internkontrollen. En viktig del av det systematiske HMS-arbeidet er også å sikre at de ansatte har den nødvendige kompetanse og vet når de skal varsle.

Å avdekke/undersøke

En viktig del av aktivitetsplikten er å undersøke saken for å finne ut hva som har skjedd. Krenkelser som læreren selv observerer, kan normalt gripes fatt i med en gang, men også for disse kan det være nødvendig å undersøke nærmere hva som har skjedd, og hvorfor. Når en ansatt får høre om en opplevd krenkelse, bør den ansatte raskt undersøke hva som har skjedd, ved å snakke med den eller de som det påstås har utøvd krenkelsen, hver for seg. Om nødvendig bør den ansatte deretter snakke med elever som kan ha sett det som har skjedd, og undersøke andre forhold som kan ha betydning for sakens opplysning. Den ansatte skal ikke stille spørsmål ved den krenkede elevens subjektive opplevelse. Det foreligger en kren-

kelse så snart en elev føler det slik. Skoleeieren eller skolen må likevel utrede saken for å finne ut hva som har skjedd, for å vurdere hvilke tiltak som skal settes i verk.

Som en del av saksbehandlingen skal skoleeieren eller skolen gjennomføre en faktaundersøkelse. I faktaundersøkelsen skal de prøve å finne ut hva som har skjedd, og hva dette vil bety fremover. I undersøkelsen bør skolen eller skoleeieren snakke med de involverte partene og høre deres versjon. Dette vil være viktig ikke bare med hensyn til kontradiksjon, men også av hensyn til barnekonvensjonen artikkel 12 og barnets rett til å bli hørt. Elevens rett til å bli hørt i saker om krenkelser foreslås tatt inn i ny § 9A-7, som regulerer aktivitetsplikten. Når den ansatte undersøker en opplevd krenkelse, må også kravet til kontradiksjon ivaretas, slik at den ansatte behandler alle involverte med tilstrekkelig rettssikkerhet. Kravet til kontradiksjon innebærer at de involverte i saken har krav på å få seg forelagt påstander og opplysninger som er rettet mot dem, slik at de om nødvendig kan komme med korrigerende motyttringer. Når skolen eller skoleeieren har undersøkt saken slik at de har et tilstrekkelig grunnlag, vil de ta stilling til om det er behov for å sette inn ytterligere tiltak.

Å sette inn tiltak

Tiltak som settes inn, skal være innenfor norsk lov og skal etter en faglig vurdering være *egnede og tilstrekkelige* til at krenkelsene opphører, samt at det ikke skjer krenkelser i fremtiden. Eleven skal oppleve at det psykososiale skolemiljøet er trygt. Skolen skal i vurderingen av hvilke tiltak som settes inn, legge vekt på elevens og foreldrenes syn, men tiltakene som settes inn, skal baseres på det som kom frem i faktaundersøkelsen, og en faglig vurdering av hva som skal til for at eleven ikke opplever å bli krenket igjen. Det bør settes inn tiltak ikke bare mot den som har opplevd å bli krenket, men også mot andre elever og klassemiljøet eller skolemiljøet om nødvendig. Dersom eleven eller foreldrene mener at tiltakene som settes inn, ikke er tilstrekkelige eller egnede for å stoppe krenkelsen, eller at eleven ikke opplever at det psykososiale miljøet igjen blir trygt, kan de klage i samsvar med de bestemmelsene som skisseres i kapittel 16. En viktig del av saken er at skolen også må høre de som krenker. Det bør også fastsettes i loven at disse skal høres. I noen tilfeller vil det også være aktuelt å sette inn tiltak rettet mot dem. De tiltakene læreren kan iverksette, vil avhenge av hvor grove krenkelsene er,

og hvordan elevene responderer på lærerens inn-
gripen. I alvorlige saker må ansvaret for å under-
søke og følge opp saken løftes til rektor eller
skoleeieren.

Å utarbeide en skriftlig plan

Når elever opplever å bli krenket, vil det i mange
tilfeller være nødvendig å sette inn en systematisk
innsats for å få stoppe krenkelsene og sikre at
elevene igjen har et trygt psykososialt skolemiljø.
Her kan det være nødvendig å utarbeide en skrift-
lig plan som inneholder de tiltakene som skal set-
tes inn i den aktuelle saken. Tiltakene kan være
rettet mot flere elever. Planene bør inneholde noe
om hva som er målet, hvem planen gjelder for, hva
som skal gjøres, hvordan det skal gjøres, hvem
som skal gjøre det, og tidspunkt. Det bør også
være noe om når tiltakene skal evalueres. Skole-
eieren og skolen må i det enkelte tilfellet vurdere
hvor omfattende planen skal være. Det er viktig at
foreldrene og eleven involveres i utformingen av
den skriftlige planen. Planen kan revideres ved
behov. Utvalget mener at foreldrene og eleven bør
kunne kreve at det utarbeides en skriftlig plan. En
slik rett bør lovfestes. Dette vil være viktig for for-
eldrene og eleven i tilfeller der de opplever at det
ikke tas tak i saken. Utvalget mener at det bør
utarbeides maler for skriftlige planer til skolene
for å støtte dem.

Å dokumentere

Skolen må sikre den nødvendige dokumentasjon-
en i saken. Hvor mye som bør dokumenteres, vil
avhenge av saken. Ofte bør tiltakene, oppfølgin-
gen og evalueringen dokumenteres. Denne doku-
mentasjonen er en del av internkontrollen til sko-
len. I dokumentasjonen av hva som skal gjøres,
skal det – dersom elevene eller foreldrene krever
det, eller saken tilsier det – være en plan for hvilke
tiltak som skal settes inn.

Å evaluere

Det siste elementet i aktivitetsplikten er et krav
om å evaluere om tiltakene som er satt inn, har
fungert. Her må skolen sammen med eleven og
eventuelt foreldrene vurdere om krenkelsene har
stoppet, og om eleven nå opplever at det psyko-
sosiale skolemiljøet er trygt. Dersom dette er til-
fellet, avsluttes saken. Hvis eleven opplever at hun
eller han fortsatt blir krenket, må skolen sette inn
ytterligere tiltak. Utvalget har vurdert om det bør
lovfestes en frist for evaluering, men ser at det vil

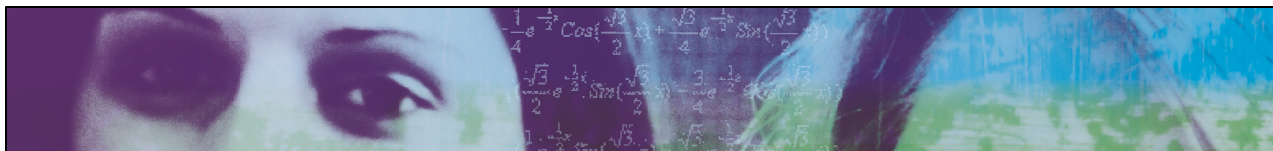
være vanskelig å avgjøre hvor kort eller lang tid
tiltakene bør ha en mulighet til å virke. Uansett
mener utvalget at skolen må følge løpende med på
saken og vurdere hvordan den eller de involverte
elevene har det. Utvalget mener videre at for-
eldrene og eleven skal involveres i evalueringen.
Dette er en avgjørende del av oppfølgingen av
saken. Gjennom involvering av eleven og for-
eldrene vil skolen få informasjon om hvordan
disse vurderer saken nå, og om de opplever at
eleven har det bra på skolen eller ikke. I denne
evalueringen er et tema om eleven og foreldrene
mener det bør settes inn ytterligere tiltak. Skolen
må på grunnlag av dette sammen med foreldrene
og eleven drøfte hva som bør gjøres videre i
saken. Det er også viktig å følge opp saken. I noen
tilfeller kan det også være nødvendig å sørge for
at eleven får oppfølging, for eksempel hos BUP.
For noen elever vil også det at det settes inn kom-
penserende tiltak, være viktig for at de igjen skal
få et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer
helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet.

Skoleeieren bør i noen tilfeller også delta i eva-
lueringen. Om skoleeieren deltar, eventuelt avhol-
der møtet, vil avhenge av saken. I saker som har
pågått over lang tid, og der tiltakene er inngri-
pende, saken er alvorlig, eller der rektor er invol-
vert, bør skoleeieren gjennomføre samtalen.

15.12.7 Hensynet til elevenes personvern

For at skolen skal kunne oppfylle plikten til hånd-
tere krenkelser, er det ofte et behov for å kunne
dokumentere opplysninger om enkeltelever, for
eksempel opplysninger om elevens negative
atferd, trivsel og samhandling. Utvalget legger til
grunn at denne registreringen vil innebære en
behandling av personopplysninger slik at person-
opplysningsloven må følges. Det følger av person-
opplysningsloven at skolens inngripen i elevenes
rettssfære krever et gyldig og tilstrekkelig retts-
grunnlag. Dette kan være hjemmel i lov, den
enkeltes samtykke eller ulovfestede sedvaneretts-
lige prinsipper. Kravet til hjemmel skjerpes jo mer
inngripende et tiltak vil være.

Utvalget legger til grunn at opplæringsloven
kapittel 9a gir tilstrekkelig hjemmel til å behandle
de opplysningene som er nødvendige for å
fremme et trygt psykososialt skolemiljø. For at
disse lovpålagte pliktene skal kunne oppfylles, må
arbeidet og skolemiljøet dokumenteres. Skole-
eieren må derfor dokumentere arbeidet gjennom
internkontroll, gjennom både kartlegging, innfø-
ring av tiltak og dokumentasjon for øvrig.¹¹⁶
Utvalget mener at opplæringsloven oppfyller



Figur 15.8

personopplysningslovens krav til behandlingsgrunnlag i lov, jf. personopplysningsloven § 11 bokstav a, jf. § 8 første ledd. Utvalget har imidlertid merket seg at Datatilsynet i brev til Kunnskapsdepartementet mener at bestemmelsene i opplæringsloven er for vage og skjønnsmessige til å hjemle enhver negativ elevatferd.¹¹⁷ Det vises til at registrering av enhver atferd som er forhåndsdefinert som problematferd, må anse som et alvorlig inngrep i elevens rettssfære, og at inngrepet forsterkes ved at verken elever eller foreldre skal ha rett til informasjon om registreringene. På bakgrunn av denne usikkerheten foreslår utvalget at det tydeliggjøres i opplæringsloven at skoleeieren kan behandle de personopplysningene som er nødvendige for å oppfylle aktivitetsplikten. Det foreslås et siste ledd i ny § 9A-7 om behandling av personopplysninger.

15.13 Virkeområde for aktivitetsplikten

Hensikten med kapittel 9a er å sikre at alle elever har et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet. I gjeldende rett har det vært en del usikkerhet om hvor grensen går for skolens ansvar når en ansatt ved skolen har kjennskap til eller mistanke om at en elev har blitt krenket. Dette har særlig vært problematisk når det gjelder digitale krenkelsener som ikke har skjedd i skoletiden, men som har sammenheng med relasjonen de involverte har på skolen. Utvalget mener at dersom det er slik at det er sammenheng mellom relasjonen mellom de involverte og skolen, og det som har skjedd, er en krenkelse av betydning for skolehverdagen, utløses aktivitetsplikten til den ansatte.

15.13.1 Gjeldende rett

Innledningsvis er det viktig å understreke at det er de samme reglene i opplæringsloven som gjelder uansett om krenkelsene finner sted digitalt eller ansikt til ansikt. Utgangspunktet er at kapittel 9a gjelder i alle tilfeller i skoletiden når eleven

er på skolens område. Om krenkelsen skjer i skolens faktiske eller digitale rom, er uten betydning. Enten en elev sender krenkende SMS-er i skoletiden, eller om han/hun sier det samme direkte til medeleven, er uten betydning. Skolen har også ansvaret for det som blir skrevet på læringsplattformer i skoletiden. Når det gjelder digitale krenkelsener, er det et problem at mange av disse skjer utenfor skoletiden. Når grensen for skolens ansvar skal avklares, er forholdet mellom elevens fritid og skoletid viktig å definere. Ordlyden i bestemmelsene i kapittel 9a sier ingenting om hvor grensen mellom fritid og skoletid skal trekkes. En viss veiledning gir opplæringsloven § 1-2, som bestemmer at opplæringsloven gjelder ulike typer opplæring, og som på den måten skiller mellom hjem og skole. Oppførsel utenom skoletiden er som hovedregel en del av elevens fritid og omfattes ikke av kapittel 9a. Dette har sammenheng med at det er foreldrene som har ansvaret for det som skjer på fritiden, men det er unntak fra dette.

Det sentrale vurderingskriteriet er om krenkelsene har *direkte sammenheng med skolegangen*. Dette betyr at dersom en elev poster en krenkende ytring på Internett i fritiden, gjelder kapittel 9a i utgangspunktet ikke. Bestemmelsene i kapitlet kan likevel gjelde hvis en medelevs psykososiale skolemiljø påvirkes av atferden. Dette er en vurdering skolen må foreta i den enkelte saken. Utvalget legger til grunn at det følger av gjeldende rett at skolen har ansvar for krenkelsener som skjer på fritiden, og som har direkte sammenheng med skolegangen. Utvalget mener at skolen skal ha et ansvar i disse tilfellene. Det vises til at konsekvensen av at skolen ikke har et ansvar for å handle i disse tilfellene, vil innebære en uthuling av elevens rett til et trygt psykososialt skolemiljø. Krenkelsene starter typisk på skolen og fortsetter etter skoletid. Undersøkelser viser at digitale krenkelsener blant annet kan føre til manglende skoleprestasjoner, skulk, frafall og tanker om selvmord. Utvalget mener at digitale krenkelsener, som kan foregå døgnet rundt, kan føre til et utrygt psykososialt skolemiljø på skolen i skoletiden. Derfor må skolens aktivitetsplikt også gjelde i disse tilfellene.

¹¹⁶ Kunnskapsdepartementet 2013

¹¹⁷ Kunnskapsdepartementet 2013

Utvalget mener at skolens ansvar for digital mobbing som skjer på fritiden, ikke er tilstrekkelig klart regulert i dag. Utvalget mener det er uheldig at dette ansvaret ikke kommer tydeligere frem i opplæringsloven kapittel 9a. Det er behov for å tydeliggjøre dette ansvaret i lovens ordlyd, slik at det blir klart for skolen hvilket ansvar den faktisk har.

15.13.2 Behov for tydeliggjøring av virkeområdet i loven

Utvalget er av den oppfatning at skolens ansvar må tydeliggjøres. Utvalget mener at ansvarsområdet for skolens plikt til å gripe inn i forbindelse med krenkelser må presiseres, slik at det går frem av loven at plikten gjelder for alle ord og handlinger som krenker en elev, og som har sammenheng med skolens virksomhet. Det skal ikke være tvil om at det i en del tilfeller er nødvendig at skolen griper inn dersom det er digitale krenkelser som har betydning for det som skjer på skolen. Noe annet vil etter utvalgets vurdering svekke elevens rett til et trygt psykososialt skolemiljø og stride mot den alminnelige rettsfølelsen. Det skal ikke være slik at dersom en elev venter til etter kl. 16.00 på ettermiddagen eller til helgen med å legge ut en krenkende melding på nettet om en annen elev, for eksempel et nakenbilde tatt etter en kroppsøvingstime eller en melding på SMS om at i morgen på skolen vil vedkommende få juling, er det ikke skolens ansvar å gripe inn.

Utvalget har merket seg at i Sverige er problemet forsøkt løst i skollagen 6 kapittel. I 10 § om varslingsplikt står det: «En lärare, förskollärare eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till förskolechefen eller rektor.» Skolen har her et ansvar og en handlingsplikt dersom en elev anser seg for å ha blitt utsatt for krenkende behandling *i samband med verksamheten*. I Skolverkets allmänna råd er uttrykket *i samband med verksamheten* forsøkt klargjort ved at det vises til at krenkelsene må ha en «koppling til verksamheten». Et eksempel er tilfellet der krenkelsene starter i klasserommet og fortsetter etter skoletid på nettet. Det følger av Skolverkets merknader at dersom krenkelsen får ettervirkninger i undervisningen på en slik måte at eleven får problemer med å konsentrere seg, da er vilkåret «i samband med verksamheten» oppfylt.¹¹⁸

Utvalget ser fordeler ved hvordan grensedragningen mot skolens ansvar er løst i den svenske

skollagen. Utvalget mener at i vurderingen av om krenkelser som har skjedd på fritiden, har direkte sammenheng med skolen, må skolen se hen til om krenkelsen er relevant for læringssituasjonen og skolemiljøet. Utvalget mener at dersom tilknytningen til skolesituasjonen er sterk nok, har skolen et ansvar for å gjøre noe. Utvalget legger til grunn at et av kjennetegnene ved digitale krenkelser er at krenkelsene er vedvarende. Det legges for eksempel ut et krenkende bilde på Instagram eller en video på youtube.com som nettbrukerne kan se når som helst. Utvalget mener at det er lettere å begrunne at skolen skal ha et ansvar for digitale krenkelser sammenlignet med andre typer krenkelser som skjer på fritiden.

Utvalget mener at kravet *i samband med verksamheten* bør knyttes til skolens aktivitetsplikt i ny § 9A-7. Det at aktivitetsplikten omfatter krenkelser som er skjedd utenfor skolen, gjelder ikke bare for digitale krenkelser. Også for andre krenkelser vil dette gjelde. Det må vurderes konkret for den enkelte krenkelsen om aktivitetsplikten utløses. Ved tvil bør kravet om sammenheng tolkes i favør av den eleven som opplever å være krenket. Det legges også til grunn at skolen kan regulere digitale krenkelser i sitt ordensreglement, og dersom vilkåret om sammenheng mellom krenkelsen og skolen er oppfylt, kan skolen også pålegge sanksjoner etter ordensreglementet for disse reglementsbruddene. Se forslag til ny § 9A-5.

Utvalget vil samtidig understreke at foreldrene også har et ansvar i disse tilfellene og at et godt samarbeid mellom hjem og skole er avgjørende. Det at skolens aktivitetsplikt gjelder, betyr ikke at foreldreansvaret reduseres.

15.14 Ansatte som krenker – skjerpet aktivitetsplikt

I gjeldende kapittel 9a er ikke ansatte som krenker elever, særskilt regulert. Det er de samme reglene som gjelder som når det er elever som krenker. Utvalget mener at ansatte som krenker, er – som det ble beskrevet i kapittel 8 – et alvorlig problem. Dersom det er en ansatt som krenker en elev, vil dette være et tillitsbrudd som det må settes inn tiltak mot. Utvalget viser her også til Utdanningsforbundets yrkesetiske plattform,¹¹⁹ som også understreker dette. Dersom

¹¹⁸ Skoleverket 2012

¹¹⁹ Utdanningsforbundet 2012

elever blir krenket av læreren, viser forskning at det ofte er slik at elevene også lettere krenker den aktuelle eleven.¹²⁰ En god lærer-elev-relasjon er viktig for at eleven skal oppleve at hun eller han har et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet. Utvalget mener at det bør gå tydelig frem av kapittel 9a at det er nulltoleranse når det gjelder personale som krenker. Aktivitetsplikten foreslås skjerpet slik at rektor eller andre ansatte på skolen skal gripe tak i saken umiddelbart hvis de får mistanke eller kunnskap om at andre ansatte krenker en eller flere elever. Skoleeierne og skolene pålegges et særskilt strengt ansvar for å gripe inn i saker der det er personale som krenker. En tilsvarende regulering finnes i skollagen 6 kapittel 9 §. For øvrig vil det være slik at saksgangen er lik den som er beskrevet over i aktivitetsplikten i § 9A-7. Utvalget foreslår en ny § 9A-8, som regulerer den skjerpede aktivitetsplikten dersom det er ansatte som krenker. Det at det er lovfestet en skjerpet aktivitetsplikt når ansatte krenker, vil også ha betydning i forbindelse med klager. Her vil det være enda strengere krav til hva som forventes av skoleeiere og skoleledere for å sikre at en eventuell krenkelse stopper, og for å sikre at eleven igjen har et trygt psykososialt skolemiljø. Utvalget viser for øvrig til kapittel 14 om ansatte som krenker når det gjelder arbeidsgiverens handlingsrom i slike saker.

15.15 Forbud mot gjengjeldelse

En utfordring i saker der elever og foreldre mener at skolen ikke har behandlet saker om krenkelses som de bør, er at det kan bli en vedvarende konflikt mellom hjem og skole. Utvalget viser her til funn i klagesaker som det er redegjort for i kapittel 16. Utvalget er kjent med noen tilfeller der foreldre har opplevd det slik at skoler har svart med ulike represalier eller gjengjeldelser. Utvalget mener det er behov for å lovfeste et forbud mot gjengjeldelse overfor elever som melder fra om at de er krenket. Tilsvarende er gjort i diskrimineringslovgivningen i Norge og i skollagen i Sverige. Denne bestemmelsen tilsvarer også varslingsreglene i arbeidsmiljøloven § 2-5, som gir vern mot gjengjeldelse for den som varsler om krittikkverdige forhold. Utvalget foreslår en ny § 9A-9 med forbud mot gjengjeldelse.

15.16 Bruk av tvang

Bruk av tvang i skolen er et tilbakevendende spørsmål. Det er i dag ingen hjemmel for bruk av tvang i opplæringsloven, likevel kan henvendelser til fylkesmennene og Utdanningsdirektoratet tyde på at noen skoler bruker tvang overfor enkelte elever. Tvang begrunnes ofte med at eleven er utagerende eller på andre måter representerer en fare for seg selv, andre elever eller ansatte. Det er også eksempler på at tvangsprotokoller føres i skolen.

I forbindelse med vedtakelsen av opplæringsloven slo departementet i Ot.prp. nr. 46 (1997–98) på side 116 fast at reglene om tvang i sosialtjenesteloven ikke skulle gis anvendelse, blant annet fordi dette var nye regler som det var ønskelig å se på erfaringene med. Dette måtte vurderes på et senere tidspunkt. Utvalget mener det nå, nesten 20 år senere, er grunnlag for å ta stilling til om det er behov for tvangshjemler i opplæringsloven, alternativt vurdere hvilke andre midler skolen kan bruke når det gjelder utagerende elever mv. Utvalget er også kjent med at dette er et tema fylkesmennene har tatt opp i flere sammenhenger uavhengig av denne utredningen. Dersom departementet mener det fortsatt ikke skal være adgang til bruk av tvang i skolen, er det behov for å klargjøre gjeldende rett og rydde opp i praksis. Utvalget mener departementet bør utrede innføring av hjemmel til bruk av tvang. Dette vil for eksempel kunne være relevant for å ivareta elevenes egen, andre elevers og ansattes trygghet. En snever adgang til bruk av tvang kan ivareta rettsikkerheten til eleven det gjelder, og få slutt på uhjemlet bruk av tvang.

15.17 Private skoler godkjent etter privatskoleloven § 2-1

Det er fastsatt i privatskoleloven at opplæringsloven kapittel 9a også gjelder for skoler godkjent etter privatskoleloven § 2-1. Utvalget mener at dette bør videreføres. Elever ved private skoler bør ha det samme rettsvernet som elever i offentlige skoler. Bestemmelsene om klage i ny §§ 9A-10 og 9A-11 opplæringsloven gjelder også.

Utvalget foreslår at bestemmelsene om ordensreglement i §§ 9A-5 og 9A-6 ikke gjelder. Det er noen særegenheter ved private skoler som gjør at dette bør reguleres særskilt i privatskoleloven. Det foreslås at privatskoleloven §§ 3-9 og 3-10 endres slik at det tas hensyn til disse særegenhetene, men at reglene ellers er så like som mulig.

¹²⁰ Drugli 2011

Det er i dag ikke krav om skolemiljøutvalg i private skoler. Utvalget mener at også ved de private skolene vil et organ som har et særskilt ansvar for å legge til rette for samarbeid om skolemiljøet mellom elever, foreldre, ansatte og skolens ledelse, være hensiktsmessig. Også ved private skoler bør elever og foreldre gis mulighet til å få informasjon om forhold ved skolemiljøet som er av vesentlig betydning, og om skolens HMS-arbeid, og gis en mulighet til å delta i drøftelser om dette. Utvalget foreslår at skolemiljøutvalget lovfestes ved private skoler.

Departementet har hatt ute til høring forslag om ny friskolelov som skal erstatte gjeldende privatskolelov. Så vidt utvalget kan se, er friskoleloven langt på vei lik gjeldende privatskolelov når det gjelder skolemiljø, og bestemmelsene har samme nummerering. Utvalget mener derfor at forslagene her også gjelder dersom Stortinget våren 2015 vedtar ny friskolelov, og at det kun vil være snakk om tekniske endringer som er nødvendige i utvalgets lovutkast. Se for øvrig vurderinger og forslag over. Disse gjelder for de private skolene så langt de passer.

Kapittel 16

Styrket håndheving av brudd på kapittel 9a

Boks 16.1 Utvalgets forslag i kapittel 16

- Dagens klageordning endres. Gjenstanden for klage endres til krenkelser og om skolen har satt inn tilstrekkelige og egnede tiltak for å sikre at eleven har et trygt psykososialt skolemiljø.
- Førsteinstans er Barneombudet, som er et lavterskeltilbud og behandler klager etter § 9A-10. Barneombudet gis myndighet til å sanksjonere skoleeiere som ikke har gjort nok for å stoppe krenkelsene og sørge for at eleven får et trygt psykososialt skolemiljø i etterkant.
- Barneombudets vedtak kan påklages til Skolemiljøklagenemnda.
- Tilsyn videreføres som i dag, men fylkesmennene bør gjennomføre flere hendelsesbaserte tilsyn. Departementet må sikre at Fylkesmannen har tilstrekkelige ressurser til dette.
- Det lovfestes hjemmel for å pålegge administrative sanksjoner og reaksjoner mot skoleeiere som ikke oppfyller kravene i kapittel 9a, for tilsynsmyndigheten og Barneombudet og klageinstansen.
- Straffebestemmelsen i kapittel 9a videreføres.
- Det lovfestes en oppreisningsordning for krenkelser dersom skolen ikke har gjort nok for å forebygge, avdekke eller håndtere krenkelser. Dette blir erstatning for ikke-økonomisk tap på grunn av at skoleeieren eller skolen forsettlig eller uaktsomt ikke har oppfylt plikter i kapittel 9a.
- Bestemmelsen om erstatning på grunnlag av arbeidsgiveransvaret videreføres.
- Departementet bes om å utrede om saksøkere i saker om erstatning på grunnlag av arbeidsgiveransvar bør omfattes av ordningen om fri rettshjelp, og om foreldelsesfristen bør forlenges.
- Det bør etableres et utdanningsrettslig fagmiljø ved et av landets juridiske fakulteter.
- Alle utdanningsinstitusjoner som tilbyr lærerutdanning eller etter- og videreutdanning for lærere eller skoleledere, bør undervise i utdanningsrett.

16.1 Innledning

I dette kapitlet behandles regler knyttet til håndheving av regelverket, det vil si klage, tilsyn, bruk av administrative sanksjoner og reaksjoner, straff og erstatning. For å sikre regelverksetterlevelsen er bestemmelser om kontroll og sanksjon nødvendige å ha. Utvalget trakk i avsnitt 12.5.2 frem fem målsettinger for at elever skal ha et trygt og inkluderende skolemiljø. Den første målsettingen var *bedre rettsikkerhet og rettsvern for elevene og en mer effektiv håndheving av opplæringsloven kapittel 9a*. Målsettingen har sammenheng med første utfordringen utvalget trakk frem i kapittel 12.5.1. Utvalget peker her på at det er behov for å se nærmere på klageordningen, tilsyn og ordninger for

oppreisninger og erstatning for å sikre at rettighetene til elevene oppfylles.

Når reguleringen av elevens psykososiale skolemiljø skal gjennomgås, er hensynet til elevenes rettsikkerhet viktig. Rettsikkerhetsbetraktninger bygger på at det finnes regler som angir hvordan noe skal være, at noe skal gjøres, eller hvordan noe skal gjøres. Det er ikke alltid tilstrekkelig at det foreligger regler som angir den enkeltes rettigheter og plikter, eller hvordan et forhold skal være, for eksempel et trygt psykososialt skolemiljø. Reglene må også overholdes, og de må kunne kreves overholdt. Regler som sikrer at fastsatte regler blir overholdt, kan sies å være av *rettssikrende karakter*. Imidlertid er det slik at rettssikrende regler ikke vil kunne fungere uten at det

foreligger ett eller flere systemer for hvordan man skal gå frem for å sikre at fastsatte regler blir overholdt. Dette kan være ulike systemer for tilsyn, internkontroll, klage og adgang til å reise sak for domstolene. De rettssikrende bestemmelsene – med tilknyttede systemer – utgjør, når de ses i sammenheng, rettssikkerheten.¹ I kapittel 15 og 16 foreslås det tiltak rettet mot denne målsettingen. Begrepet klage brukes her i vid forstand.

Utvalget kommer i dette kapitlet med forslag til hvordan sikkerhetsnettet rundt elevenes rettigheter skal være. Dette kapitlet må ses i sammenheng med kapittel 15. I kapittel 15 finnes det innledende redegjørelser og overordnede vurderinger som har betydning for dette kapitlet. Dette gjelder blant annet vurderinger knyttet til at reglene må ivareta elevens rettssikkerhet, gi et effektivt rettsvern samt at ordningene skal være i samsvar med og ivareta elevens rettigheter etter barnekonvensjonen.

16.2 Hovedtrekkene i forslag til endringer i regelverket

Barn skal trives og oppleve at de har et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. For at dette skal skje, er det avgjørende at skoleeieren og skolen håndterer krenkelser raskt på en måte som gjør at de involverte elevene igjen får et trygt psykososialt skolemiljø. Dessverre er det ikke alltid slik at foreldrene og elevene opplever skoleeierens og skolens håndtering slik. I noen tilfeller opplever foreldrene og elevene at saken ikke blir løst av skolen. Dette kan føre til en økt følelse av avmakt og til at forholdet mellom skole og foreldre og elever blir konfliktfylt.² Utvalget mener at det er behov for omfattende endringer i kapittel 9a. Disse endringene gjøres både i elevens rett, i kravene til skoleeieren og skolen samt i klageordningen og lovfesting av administrative sanksjoner og reaksjoner. Utvalget mener at det er nødvendig med krav i opplæringsloven som sikrer barns og unges rett til utdanning etter barnekonvensjonen artikkel 28 og 29, uten krenkelser. Arbeid med elevenes skolemiljø er et spørsmål om å oppfylle barns grunnleggende menneskerettigheter etter blant annet FNs barnekonvensjon.

Forslaget til lovendringer må ses på som en helhet. Det foreslås endringer i elevens og forel-

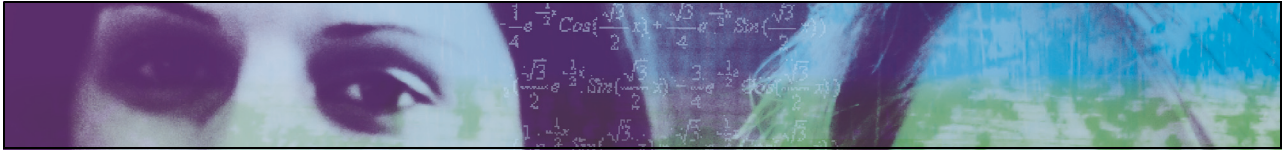
drenes rettigheter og skoleeierens/skolens plikter for å oppfylle elevens rett og håndtere krenkelser. Her slår man fast prinsippet om at alle elever har rett til et trygt psykososialt skolemiljø, og at skoleeieren og skolen har særskilte plikter til å oppfylle dette. Loven inneholder minstekrav til hva eleven og foreldrene kan forvente av offentlige og private skoleeiere som tjenesteytere. Dersom elever og foreldre mener at skoleeieren og skolen ikke oppfyller den lovpålagte aktivitetsplikten, kan de klage på dette. De klager da på at de ikke får et psykososialt skolemiljø som har den kvaliteten som er lovfestet fordi skolen ikke har oppfylt sine plikter. Elevene og foreldrene gis en mulighet til å klage på skoleeierens og skolens mangelfulle oppfyllelse av eleven har blitt krenket. Det vil også være mulig å føre tilsyn med dette. I tillegg gis Barneombudet som førsteinstans, samt Skolemiljøklagenemnda og Fylkesmannen hjemmel for å pålegge administrative sanksjoner og reaksjoner for å sikre at skoleeiere og skoler oppfyller sine plikter og elevens rett.

Det at enkeltvedtaket blir erstattet av andre regler for å sikre at mangelfull oppfyllelse av elevens rettigheter og aktivitetsplikten ikke forekommer, gir i sum eleven et bedre rettsvern. Dette skjer ved tydeligere lovpålagte plikter for skolen når det gjelder håndtering av krenkelser og en adgang til å klage til en ekstern instans på at skolens/skoleeierens håndtering av krenkelser er mangelfull. Ved et enkeltvedtak er det normalt ikke den mangelfulle oppfyllelsen som blir vurdert, men innholdet i enkeltvedtaket og om det er egnet og tilstrekkelig til å oppfylle retten. Ved å innføre en aktivitetsplikt som tydelig regulerer hvordan krenkelser skal håndteres for at elevens rett skal bli oppfylt, vil eleven og foreldrene kunne klage dersom denne plikten ikke er oppfylt, og om de tiltakene som er satt inn, ikke er egnet og tilstrekkelige til å oppfylle elevens rett. Barneombudet som førsteinstans vil vurdere om skoleeieren har oppfylt sin plikt, kvaliteten på tiltakene og hva som burde vært gjort. Dette tilsvaret Høyesteretts vurdering i Rt. 2012 s. 146 (Kristiansand-dommen).

Førsteinstansen i klagesaken får også hjemmel til å pålegge tiltak. Der enkeltvedtaket i dag kan ha bidratt til å heve terskelen for å klage og i en del tilfeller har handlet om det formelle er i orden, vil den nye klageordningen rette oppmerksomheten mot skoleeierens og skolens aktivitet. Ordningen vil være mer lavterskelpreget, mer i samsvar med barnekonvensjonen. Barneombudet vil kunne bygge seg opp kompetanse på denne typen saker, slik at hensynet til likebehand-

¹ Jakhelln og Welstad 2012

² Utdanningsdirektoratet 2010, Husveg 2012, FUG 2014, Roland 2014



Figur 16.1

ling og forutsigbarhet øker. Der Fylkesmannen som klageinstans i dag er en andreinstans som behandler klager på skolens enkeltvedtak, vil Barneombudet her bli en førsteinstans, det vil si at det behandler klager uten enkeltvedtak fra skolen, og vurderer om skolen og skoleeieren har oppfylt sine lovpålagte plikter. En rett til at skolen og skoleeieren setter inn målrettede tiltak, er etter forslag til aktivitetsplikten noe alle elever har, og dersom dette ikke gjøres, kan det klages på mangelfull oppfyllelse. Hensikten med forslaget er å gi elever og foreldre et bedre rettsvern, og å fjerne propper i systemet. Enkeltvedtaket har i en del tilfeller vist seg å hindre at elever og foreldre kan klage, og at behandlingen av klagen ikke har ført til at eleven får det bedre. Elever har fått medhold på alle punkter, men har ikke fått det bedre på skolen. Det er behov for å vurdere en ny klageordning.

Det foreslås også innført administrative sanksjoner og reaksjoner, samt en oppreisningsordning. Dette er også del av det rettssikrende system.

16.3 Klageordning for krenkelser

I dette kapitlet behandles forslag til klageordning for elever som blir krenket. Elevene har etter loven sterke rettigheter, som utløser plikter for skolen og alle de ansatte. Imidlertid er det ikke alltid at eleven og foreldrene opplever det slik at skolen og skoleeieren håndterer krenkelsene slik de forventer. Elever som har blitt krenket uten at de opplever at skoleeieren og skolen har håndtert saken på en god måte, bør ha en mulighet til å klage på dette til en ekstern instans. Klageordningen er del av det rettssikrende systemet knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø. Utvalget viser til at klageordningen må ses i sammenheng med tydeligere krav til skolens internkontroll, aktivitetsplikten, tilsyn, innføring av administrative sanksjoner og reaksjoner og oppreisningsordning. Utvalget foreslår her endringer i skoleeierens og skolens plikter samt et mer helhetlig kontroll- og sanksjonssystem. Totalt sett gir forslaget elevene et sterkere rettsvern enn dagens system. Det er behov for å tydeliggjøre konse-

kvensene av regelbrudd. Vi viser her særlig til kapittel 15.

16.3.1 Gjeldende klageordning i opplæringsloven § 9a-3

Etter gjeldende rett kan elever og foreldre etter § 9a-3 tredje ledd klage på enkeltvedtaket eller på at skolen ikke har fattet vedtak innen rimelig tid. Eleven og foreldrene kan klage på alle sider ved enkeltvedtaket. Kunnskapsdepartementet har delegert myndighet til å behandle klager etter opplæringsloven § 15-2 til Fylkesmannen. Fylkesmannen er klageinstansen for både grunnskolen og videregående opplæring. Klagebehandlingen skal følge reglene om klage i forvaltningsloven. Ordningen er i seg selv et unntak fra normalordningen for klager i forvaltningsloven.

16.3.2 Vurdering av gjeldende klageordning

En fordel ved gjeldende klageordning kan være at den gjennom å være formell gjør at skolene strekker seg langt for å unngå at elever og foreldre klager. Skolene forsøker å finne løsninger lokalt. Flere utvalget har vært i kontakt med i sitt arbeid, har imidlertid påpekt at dagens klageordning ikke er god nok. Flere organisasjoner har tatt til ordet for at klagesystemet må gjennomgås og fornyes. Dette gjelder blant annet Barneombudet, som i sitt høringsinnspill til utvalget pekte på at dagens klagesystem er for dårlig. Hun pekte på at systemet er krevende for barn og foreldre, og at det forutsetter at foreldrene har en juridisk kompetanse som de normalt ikke har. Videre er det slik at klagesaker kan gå i en evig runddans uten noen garanti for løsning. Barneombudet peker også på at klagesakene tar lengre tid enn det barnet tåler å vente på, og at klageinstansen avslutter saken uten å vite om rettigheten er oppnådd, og forutsetter at foreldrene eventuelt klager på nytt.³ Systemet fanger ikke opp den trettheten og maktesløsheten som elevene og foreldrene opplever. Hun etterlyser et enklere klagesystem. Som grunnlag for dette viser Barneombudet til sine tid-

³ Barneombudet 2013b

ligere rapporter og erfaringer med henvendelser fra barn.⁴ Barneombudet uttalte følgende i 2009:

«Mange opplyser til Barneombudet at klageprosessen har vært for ressurskrevende, og at medhold i klagen ikke førte til forbedringer lokalt. Foreldre opplyser at belastningene har vært så store at de gir opp å forfølge saken videre. Barneombudet sitter med et inntrykk av at mange av klagerne opplever Fylkesmannen som «tannløs», og opplæringslovens bestemmelser uten verdi, dersom skolen velger ikke å følge loven.»⁵

Foreningen Mobbing i Skolen og Foreldreutvalget for grunnopplæringen er andre som har stilt spørsmål ved klageordningen. Utvalget vil også peke på at det er en utfordring at klageordningen i dag er lite kjent og lite brukt sammenlignet med prosentandelen av elever som i Elevundersøkelsen 2014 oppga at de ble krenket eller mobbet to eller tre ganger i måneden eller mer. Tilsvarende gjelder også for tidligere år. Dette kan tolkes som en rettssikkerhetsutfordring.

Fylkesmennene rapporterer årlig til Utdanningsdirektoratet gjennom sine årsrapporter antall klagesaker etter § 9a-3. Tallet på klagesaker har siden 2011 ligget på om lag 100 per år nasjonalt. Det er variasjoner mellom fylkesmannsembetene når det gjelder antall klager de har behandlet. Ett embete har null saker, mens gjennomsnittet ligger på om lag fem–ti saker i året.⁶ Felles for embetene er at sakene i hovedsak er knyttet til elever i grunnskolen. Det er nesten ikke klagesaker knyttet til videregående opplæring de siste fire årene til sammen.

Direktoratet gjennomførte i 2010 en undersøkelse blant fylkesmennene om kjennetegn ved klagesakene for årene 2008 og 2009. Et funn ved skolenes saksbehandling etter kapittel 9a var ifølge fylkesmennene at det var lav kompetanse i saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, og at skolenes vedtak i de fleste tilfeller hadde saksbehandlingsfeil. Direktoratet skriver i kartleggingsrapporten:

«Skolen har en for høy terskel for å fatte enkeltvedtak i saker knyttet til det psykososiale miljøet. Skolene setter ofte i verk tiltak uten at tiltakene er konkretisert i et vedtak. Tiltak settes ikke i verk innen rimelig tid og sakene

utvikler seg i feil retning. Fylkesmennene etterlyser både regelverkskompetanse og regelverksetterlevelse hos skolene og skoleeier i 9a-saker.»⁷

Utdanningsdirektoratet fremhever at fellestrekk ved skolens og skoleeierens behandling av saker etter kapittel 9a er følgende:

- For lite kunnskap om / kjennskap til kapittel 9a på skolene. Dette gjelder både kunnskap om elevens rettigheter og kunnskap om skolens plikter, herunder handlingsplikten og vedtaksplikten.
- Skolen og skoleeieren har mangelfulle og feilaktige saksbehandlingsrutiner.
- Saksbehandlingen er mangelfull med hensyn til forvaltningsloven og kapittel 9a.
- Skolen har en høy terskel for å fatte enkeltvedtak i skolemiljø saker. Den setter ofte i verk tiltak uten at tiltakene er konkretisert i et vedtak.
- Skolen behandler ikke henstillinger fra eleven og foreldre som enkeltvedtak slik § 9a-3 tredje ledd krever.
- Tiltak settes ikke i verk innen rimelig tid. Saken får tid til å utvikle seg uten at adekvate tiltak settes inn.⁸

Direktoratet mente at det var tre hovedutfordringer. Disse var for det første at skolene ikke hadde noe system for behandling og lav regelverksetterlevelse, for det andre at de hadde lav regelverkskompetanse, og for det tredje at elevene og foreldrene ikke kjenner sine rettigheter. Direktoratet pekte også på at sakene var preget av konfliktforhold mellom foreldrene og skolen, av uenighet om hva som faktisk hadde skjedd, av at eleven følte seg mobbet av læreren, og av at saken hadde pågått over lang tid.

Warp og Welstad undersøkte klagesakene knyttet til kapittel 9a hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Dette var til sammen 16 saker. De gjorde mange av de samme funnene. De trakk i sin rapport frem følgende:

- Det er et vanskelig regelverk med mange uavklarte spørsmål.
- Dårlig saksbehandling gjør prosessen med å sikre eleven et godt psykososialt skolemiljø vanskeligere.
- Klagesakene vitner om for dårlig kjennskap til saksbehandlingsreglene og elevenes rettigheter.

⁴ Barneombudet 2009, Barneombudet 2012

⁵ Barneombudet 2009 side 23

⁶ Utdanningsdirektoratet 2013b

⁷ Utdanningsdirektoratet 2010 side 4

⁸ Utdanningsdirektoratet 2010

- Det er klare tendenser til at hjemmet mister til-liten til skolen, og at samarbeidet går i lås når skolen er mer opptatt av å forsvare seg selv enn av å hjelpe eleven.
- I flere av sakene kommer eleven i skyggen av diskusjonen mellom skole og hjem.
- Flere elever og foreldre blir møtt med at deres virkelighetsoppfatning er feil.
- Flere skoler er mer opptatt av å definere mobbing enn av å sikre eleven et godt psykososialt skolemiljø.
- Det er stor forskjell på de tiltakene det bes om, og de tiltakene som settes i verk.
- Saksbehandlingstiden er lang.
- Flere av elevene tas ut av skolen og får privat opplæring i hjemmet eller søker seg til andre skoler før saken er ferdig behandlet.
- Det er også tendenser til at skolene gjør mye riktig, og at det som ofte skal til, er å hekte argumentasjonen på reglene.⁹

Dette stemmer også med oppfatningen til Foreldreutvalget for grunnopplæringen. De rapporterer om avmakt blant foreldre som klager. Barneombudet har påpekt at det er store forskjeller i praksisen til de ulike embedene.¹⁰ Barneombudet mener også at det ikke nytter å klage på enkeltvedtak etter kapittel 9a.¹¹ Ombudet peker på at mange av klagesakene ender med at Fylkesmannen stadfester skolens vedtak, eller at de opphever vedtaket og sender saken tilbake til skolen for ny behandling. Dette kan også tyde på at embedene i sin klagebehandling i stor grad fokuserer på om kravene til saksbehandling i forvaltningsloven er fulgt, og i mindre grad ser på om elevens rett er oppfylt, og om eventuelle tiltak er tilstrekkelige og egnede til å oppfylle retten.

Utvalget mener at klageordningen må være slik at den gir elever og foreldre et effektivt rettsvern, og at ordningen må innrettes slik at retts-sikkerheten bedres, saker likebehandles i større grad og at elever og foreldre har tillit til ordningen. Utvalget mener at det er forhold ved krenkelser, herunder mobbing som gjør at det er behov for en ny type klageordning. Videre vil utvalget trekke frem barnekonvensjonen og nødvendigheten av at barn har en klageordning som er tilgjengelig, barnesensitiv og behandler saker raskt. Dette utdypes nedenfor.

16.3.3 Effektivt rettsmiddel for barn og foreldre – nasjonal klageordning

I kapittel 12 understreket utvalget at barnekonvensjonen skal ligge til grunn for utvalgets vurdering av tiltak. Gjennom barnekonvensjonen har barns grunnleggende menneskerettigheter blitt styrket, og det er statens ansvar å sørge for at disse rettighetene blir oppfylt. Utvalget legger særlig vekt på artikkel 2, 3, 12, 16, 19, 28 og 29, og at det er behov for tiltak for å implementere barnekonvensjonen bedre i utdanningssektoren. Utvalget vil understreke at klageordningen må være et instrument som bidrar til dette.

En gjennomgang av klageordningen i kapittel 9a bør ses i sammenheng med de endringene som skjer internasjonalt knyttet til barns menneskerettigheter. Utvalget har merket seg diskusjonen om tilleggsprotokoll 3 til barnekonvensjonen, som gjelder barns rett til å klage direkte til FNs barnekomité for statens brudd på deres menneskerettigheter når de nasjonale klagemulighetene er uttømt. Statene må i denne sammenheng gjennomgå sine nasjonale muligheter for å fremsette klager på en effektiv måte. Barnekomiteen oppfordrer statene til å arbeide særskilt med å sørge for at det finnes effektive prosedyrer som tar hensyn til barnet.

Utvalget er opptatt av barns rettigheter og mener det er viktig at FNs barnekonvensjon implementeres bedre i Norge. Barnekonvensjonen har betydning også for klageordningen etter kapittel 9a. FNs barnekomité er opptatt av barns mulighet til å klage når deres rettigheter er brutt. De har i denne forbindelse uttalt at for at rettigheter skal ha noen mening, må det finnes effektive måter å få oppreisning på dersom rettighetene blir krenket.¹² Barnekomiteen understreker at barns spesielle stilling og deres avhengighetsforhold til voksne gjør det svært vanskelig for dem å få oppreisning når deres rettigheter blir krenket. Partene må derfor ha tilgang til effektive og barnesensitive prosedyrer. Disse prosedyrene skal blant annet omfatte tilgang til informasjon som er tilpasset barn, rådgivning, juridisk hjelp, herunder hjelp til å fremme egen sak, og tilgang til uavhengige klageprosedyrer og til domstolene, med nødvendig juridisk og annen bistand. Dersom det blir konstatert at det er begått brudd på rettigheter, skal det gis en passende oppreisning, herunder erstatning, og det skal om nødvendig treffes tiltak for å fremme fysisk og psykisk rehabilitering, slik det er fastsatt i artikkel 39. Det bør kunne klages

⁹ Welstad 2011b

¹⁰ Barneombudet 2009

¹¹ Barneombudet 2009, 2012

¹² FNs Barnekomité 2013

til en instans som gir barn et effektivt vern av deres rettigheter på en barnesensitiv måte. Ordningen må være tilgjengelig for barn.¹³

FNs barnekomité har uttalt at kravet om et effektivt rettsmiddel innebærer at det på nasjonalt nivå må være tilgjengelig en instans som kan håndheve de rettighetene som klageren hevder er krenket. Både judicielle og administrative organer kan tilfredsstillende kravene til rettsmiddel så lenge prøvingsretten er effektiv, det vil si at organet kan behandle klagen og har myndighet til å gjenopprette en eventuell krenkelse.¹⁴ Utvalget mener at det kan stilles spørsmål ved om gjeldende klageordning innebærer et effektivt vern, og vil vurdere om andre mulige klageordninger gir et mer effektivt rettsvern. Et tilsvarende spørsmål reises av Elgsem i hans utredning om klageordningen for barnekonvensjonen.¹⁵

Utvalget mener at for at elevenes rettssikkerhet skal bli reell, er det nødvendig med et effektivt vern mot krenkelser, noe som betyr at det finnes juridiske verktøy som er kraftfulle og kan ivareta eleven når skoleeieren og skolen ikke oppfyller sitt ansvar. Dette innebærer at det både må finnes en uavhengig instans å klage til, og at denne må ha juridiske virkemidler som sikrer at instansens avgjørelser blir oppfylt. Dette finnes ikke i gjeldende opplæringslov. En instans som behandler klager som ikke kan tvinge gjennom tiltak for å ivareta eleven, gir ikke et effektivt vern av elevens rettigheter.

Når det skal avgjøres hva som er et effektivt nasjonalt rettsmiddel, er det relevant å se på kravene i artikkel 7 bokstav e i tilleggsprotokoll 3 til barnekonvensjonen. Her er det fastsatt at før barn kan klage til FNs barnekomité, må alle effektive nasjonale rettsmidler være brukt. Dette kan være både administrative klageordninger og domstolsprøving. Unntaket er dersom klageordningen ikke er effektiv; da kan det klages direkte.¹⁶ I vurderingen av om noe er en effektiv klageordning, vil det være slik at dersom saksbehandlingstiden er urimelig langvarig, eller det ikke er sannsynlig at dette vil gi et effektivt rettsvern for barn, kan det klages direkte. Det vil her vektlegges at det er mulig å få behandlet saken raskt, og at det kan skapes endring. Systemet må ikke være for tidkrevende eller tungrodd. Her vil det også ses på om systemet er kjent for barn. I utredningen av om Norge bør skrive under på tilleggsprotokoll 3 til

FNs barnekonvensjon om individuell klagerett for barn, reises spørsmålet om dagens klageordning i forbindelse med mobbing i skolen vil oppfylle kravene til å gi et effektivt rettsvern.¹⁷ Det er også pekt på at klager knyttet til mobbing i skolen er et av de områdene som barn og unge er mest opptatt av. Det taler for at den klageordningen som finnes, må være tilgjengelig for barn og unge, og at den må være organisert på en slik måte at de kan forstå den. Utvalget mener at de hensynene som trekkes frem her, er viktige når det skal avgjøres hvordan klageordningen for krenkelser i skolen bør innrettes.

16.3.4 Rettssikkerhet, likebehandling og særlige forhold ved mobbing

I forbindelse med vurderingen av en endret klageordning er det også andre hensyn som er sentrale. Ordningen bør i tillegg til at den bidrar til å styrke barns grunnleggende menneskerettigheter, også styrke rettssikkerheten og bidra til økt likebehandling og forutsigbarhet. Utvalget mener også at det kan være forhold ved krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering som gjør at det bør tenkes annerledes når klageordningen vurderes. Utvalget viser her også til Norges Juristforbund, som i sitt prinsippskriv om barns rettssikkerhet særskilt har trukket frem mobbing i skolen som et område det er knyttet rettssikkerhetsutfordringer til. Juristforbundet mener at det er på tide å innføre et eget skoleombud for å stoppe mobbing i skolen.¹⁸ De viser særlig til at det har vært flere erstatningssøksmål der elever har vunnet frem fordi kommuner ikke har gjort nok for å stoppe mobbingen.

Et formål med å endre klageordningen er at elevenes rettssikkerhet skal bedres. Det er utfordrende at dagens regler er kompliserte, og at det er mangelfull kompetanse i regelverket hos flere som er involvert. For rettssikkerheten til elevene er det også en utfordring at det er mulig å få medhold i en klagesak i dag uten at det fører til endringer i praksis. Loven mangler insitament for gjennomføring. Kommunene er de viktigste produsentene av velferdstjenester for innbyggerne, også på utdanningsområdet. Dette betyr at staten må sikre at innbyggerne får de tjenestene de etter loven har krav på.¹⁹ Her er regelverket og de rettssikrende mekanismene sentrale redskaper.

¹³ Elgsem 2013

¹⁴ Elgsem 2013

¹⁵ Elgsem 2013

¹⁶ FNs barnekomité 2013

¹⁷ Elgsem 2013

¹⁸ Norges Juristforbund 2014

¹⁹ St.meld. nr. 19 (2008–2009)

Videre vil utvalget peke på at klageordningen bør organiseres slik at det ikke betyr noe hvor eleven bor. Elevens rettigheter skal oppfylles. Utvalget mener at *likebehandling* og *forutsigbarhet* er viktige hensyn i forbindelse med klageordningen. Det er her viktig at saksbehandlingen i klagesaker bidrar til at det utvikles en presedens, slik at like tilfeller behandles likt. Her vil det ofte være en fordel å samordne klagen hos en instans som behandler alle sakene, og som på denne måten kan se fellestrekk i sakene og gjennom sin saksbehandling etablere en praksis. Dersom det er mange ulike kontorer som behandler et mindre antall saker, er det vanskelig å etablere en praksis, og det er liten mulighet til at sakene ses i sammenheng med tilsvarende saker. Ved å etablere en nasjonal instans for å behandle klager vil det være mulig å bygge opp en spesialisert kompetanse hos dette organet. Utvalget ser at å bygge opp en spesialisert kompetanse kan være viktig fordi disse sakene er sammensatte og kompliserte. Tilbakemeldinger tyder også på at fylkesmannsembetene bruker mye tid på å behandle hver enkeltsak. Det vil trolig være *mer effektivt* med en instans som har spesialisert kompetanse.

Barn og unge har en plikt til grunnskoleopplæring. For å understreke viktigheten av at denne plikten oppfylles, er den straffesanksjonert. Det vil si at foreldre kan straffes dersom eleven ikke er på skolen. Dette kan forstås som en erkjennelse av hvor viktig utdanning regnes for å være. På den andre siden må foreldrene kunne stole på at skoleeieren og skolen i den tiden eleven er på skolen, beskytter barnet deres, blant annet mot krenkelser og mobbing. Utvalget mener at *barns beskyttelse mot krenkelser og mobbing* er et så spesielt tema at det kan være grunn til å se på andre klageordninger for eleven og foreldrene i disse tilfellene. Krenkelser som mobbing og trakassering kan ha svært store konsekvenser for eleven og foreldrene. I ytterste konsekvens kan de føre til at barn tar sitt eget liv som følge av mobbingen, eller blir varig uføre. Utvalget har i kapittel 5 og 24.2 vist til konsekvenser på lang sikt for de elevene som utsettes for mobbing og for samfunnet. Når det gjelder krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, er det nødvendig med en klageordning som er *rask og effektiv*, og som har de juridiske virkemidlene til å skape endring. Det er nødvendig med en klageordning som har spesialisert kompetanse om regelverket, men også om krenkelser og mobbing. Utvalget mener at krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen er et så spesielt område at det må ses på alternative klageordninger som kan ivareta beho-

vet til barna og foreldrene. Klageinstansen må kunne gripe inn hurtig og pålegge tiltak som virker gjenopprettende for eleven.

16.3.5 Behov for en ny klageordning

Det er behov for å forenkle og forbedre dagens klageordning. Utvalget mener at det er viktig med en klageordning som ivaretar at elever og foreldre kjenner rettighetene, at den er lett tilgjengelige for dem, og at ordningen ivaretar behovet for en hurtig løsning. Utvalget legger i vurderingen stor vekt på FNs barnekonvensjon og viktigheten av at barnets grunnleggende menneskerettigheter oppfylles på en rask og effektiv måte. Instansen det klages til må kunne behandle alle sider av saken, pålegge tiltak, sette frister for gjennomføring, kreve oppreisning for ikke-økonomisk tap på vegne av eleven og foreldrene, og gi pålegg om administrative sanksjoner og reaksjoner som tvangsmulkt for å sikre at elevens rett gjenoprettes av skoleeieren. Videre er det slik at det for rettssikkerheten til eleven og foreldrene bør være en toinstansordning. Det bør altså være både en førsteinstans og en klageinstans, slik det er vanlig i norsk forvaltning, som eleven og foreldrene kan klage til.

Slik utvalget ser det er ikke gjeldende klageordning aktuell å videreføre med de endringene i kapittel 9a som utvalgets foreslår i kapittel 15. Dette handler for det første om at skolens plikter endres ved at dagens handlingsplikt og vedtaksplikt erstattes av aktivitetsplikten. Aktivitetsplikten vil gjøre skoleeierens og skolens plikter tydeligere. Ved at det ikke lenger vil fattes et enkeltvedtak fordi alle elever som krenkes, har rett til målrettede tiltak, vil det ikke lenger være noe enkeltvedtak å klage på. Dette innebærer at dagens klageordning faller bort ved innføringen av aktivitetsplikten, som styrker og tydeliggjør skoleeierens og skolens lovpålagte plikt. Det elevene og foreldrene nå kan klage på, er at skoleeieren og skolen ikke har oppfylt sin lovpålagte plikt som tjenesteyter. De kan klage på skolens mangelfulle oppfyllelse av aktivitetsplikten og at skolen ikke har satt inn tiltak som er egnede og tilstrekkelige til at eleven skal ha et trygt psykososialt skolemiljø. Dette, i tillegg til at gjeldende klageordning har hatt en del svakheter, innebærer at det må etableres en annen klageordning. Utvalget vurderer det også slik at man på grunnlag av behovet for likebehandling og spesialisert kompetanse bør se på muligheter for en nasjonal klageinstans.

Utvalget mener det bør innføres en ny klageordning der førsteinstansen og klageinstansen har et annet mandat og får hjemmel for å bruke andre juridiske virkemidler for å kunne pålegge skoleeieren at deres vedtak følges. Dette bør være en lavterskelordning, som innebærer at det at skoler ikke har fattet vedtak, ikke blir et hinder for at det kan klages, eller at det trenerer klagemuligheten. Utvalget mener at en slik løsning, som vi skisserer nedenfor, vil ivareta elevens rettssikkerhet på en bedre måte og vil innebære et mer effektivt rettsvern. Samtidig vil skoleeiere og skoler ikke måtte bruke tid på å fatte enkeltvedtak som klageinstansen i stor grad opphever fordi de ikke oppfyller kravene til saksbehandling. Det avgjørende i en klagesak er ikke om kravene i forvaltningsloven er oppfylt, men at eleven får det bedre.

Når det gjelder den klageordningen som skal innrettes, er det, slik utvalget ser det, viktig at den gir elever og foreldre et effektivt rettsvern. I saker der elever er utsatt for krenkelsener, gjerne over tid, og der skolen ikke har gjort nok for at krenkelsene og mobbingen skal stoppe, er det noen ganger behov for at det er noen som kan rykke ut, behandle saken og kreve nødvendige tiltak, slik at krenkelsene tar slutt og eleven får et trygt psykososialt skolemiljø. Førsteinstansen må ha en spesialisert kompetanse og det må utvikles en presens i denne typen saker, slik at det ikke er avgjørende for elevens rettssikkerhet hvor i landet hun eller han bor. Man kan her tenke seg ulike løsninger for å ivareta dette. Utvalget vil nedenfor vurdere ulike alternativer. Vi ser i den forbindelse på både norske og utenlandske ordninger for klage.

16.3.6 Klageordninger – gjenstanden for klage

Når det skal vurderes hvordan klageordningen skal innrettes, er det også relevant å se til ordningene innenfor arbeidsretten og diskrimineringsretten, og hva som er gjenstand for klage her. Arbeidsmiljøloven regulerer arbeidstakeres psykososiale miljø og arbeidsgiverens plikter i forbindelse med utilbørlig behandling og trakassering i § 4-3. Alle lovene som regulerer diskriminering, har forbud mot diskriminering og trakassering knyttet til sitt diskrimineringsgrunnlag. Men ingen av lovene har krav om enkeltvedtak før det er mulig å klage til en ekstern instans. Dette er det kun opplæringsloven som har som mekanisme.

Arbeidsmiljøloven

Dersom en arbeidstaker opplever at hun eller han er trakassert, skal dette håndteres i samsvar med rutineene i arbeidsgiverens internkontroll. Om arbeidsgiveren ikke følger virksomhetens rutine, eller unnlater å behandle saken seriøst, kan man melde fra til Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet vil vurdere saken på selvstendig grunnlag, jf. arbeidsmiljøloven § 18-6, og eventuelt gi pålegg om hva som skal gjøres. Dette gjelder både i enkeltsaken og for eventuelle bakenforliggende årsaker. Det vil være et mål å hindre at en tilsvarende situasjon skal oppstå igjen. Arbeidstilsynet kan fatte enkeltvedtak der virksomheten gis ulike pålegg for å rette på forholdet.

Diskrimineringslovgivningen

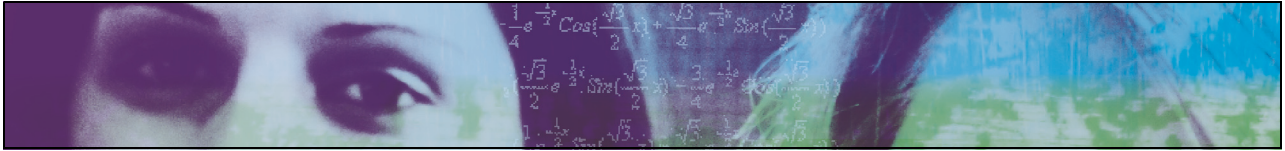
Felles for diskrimineringslovgivningen er at de ulike lovene inneholder forbud mot diskriminering og trakassering. Den som opplever at hun eller han er trakassert eller diskriminert, kan klage til Likestillings- og diskrimineringsombudet, som behandler saken i første instans. For å kunne klage er det ikke krav om at arbeidsgiveren, skolen eller andre som har diskriminert eller trakassert, skal ha fattet noe enkeltvedtak. Den som opplever at hun eller han er trakassert for eksempel på grunn av etnisk tilhørighet, kan klage/henvende seg direkte Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Klage på at aktivitetsplikten ikke oppfylles

Utvalget foreslo over at skoleeierens aktivitetsplikt i det gjenopprettende arbeidet ble knyttet til om eleven er utsatt for krenkende ord og handlinger. Eksempler på dette er mobbing og trakassering. En klageordning bør knyttes til denne plikten, og til at skoleeieren og skolen ikke har satt inn tilstrekkelige og egnede tiltak for å stoppe krenkelsen og sørge for at eleven skal ha et trygt psykososialt skolemiljø. Dette vil tilsvare det domstolene i fremtiden vil vurdere i saker knyttet til erstatning.²⁰

Å knytte det som det kan klages på (klagegjenstanden), til om eleven er krenket, og til om skolen har satt inn tilstrekkelige og egnede tiltak for å

²⁰ Se også Rt. 2012 s. 146 Kristiansand-dommen. Her vurderte Høyesterett om eleven var utsatt for mobbing, og om skoleeieren hadde gjort det man med rimelighet kunne forvente, for å stoppe mobbingen. Det vil være et tilsvarende vurderingstema, men tolket bredere, slik at det vil handle om eleven er utsatt for krenkelsener



Figur 16.2

stoppe dette, vil også være noe som det vil være mulig for førsteinstansen og klageinstansen å ta stilling til. Ti års erfaring med klagebehandling knyttet til elevens psykososiale miljø har vist at dagens klagetema er svært vanskelige å behandle for klageinstansen, særskilt fordi det er elevens subjektive oppfatning som skal legges til grunn når man skal vurdere for det første om elevens rett er oppfylt, og for det andre ta stilling til hvilke tiltak som skal settes inn for at eleven skal få et godt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring etter § 9a-1.

Hvis man avgrensner gjenstanden for klage til krenkende behandling og om skolen har gjort nok for å stoppe dette, vil klagen avgrensnes. Her viser også Høyesteretts behandling av saken mot Kristiansand kommune i Rt. 2012 s. 146 at det er mulig å vurdere tilsvarende for mobbing. Da vil det også være mulig å behandle saker om krenkelser, selv om det er elevens subjektive oppfatning som legges til grunn for om hun eller han er krenket. Om tiltakene er egnede eller tilstrekkelige, vil avhenge av en faglig vurdering, og her vil førsteinstansen se på om krenkelsene faktisk har stoppet opp eller ikke. Fra høyesterettsdommen er det mulig å hente følgende moment som vil være relevante i klagebehandlingen: Har skolen/skoleeieren gjort det man med rimelighet kan kreve av skolen ut fra blant annet nåværende kunnskap og regelverk? Vi viser også til at dette er det rettslige vurderingstemaet som det svenske Barn- og elevombudet behandler i sine saker.

16.3.7 Førsteinstans for klager på krenkelser

Et sentralt spørsmål her er hvilket forvaltningsorgan som bør håndtere klager fra elever som blir krenket. I og med at det i ny § 9A-7 innføres en aktivitetsplikt som innebærer endring i saksbehandlingsreglene knyttet til skolens håndtering av krenkelser, må også klageordningen endres. Det er ikke lenger noe enkeltvedtak å klage på. Fylkesmannen behandler på utdanningsområdet klager på enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og ikke andre typer klager når det gjelder brudd på regler i opplæringsloven. Fylkesmannen er en andreinstans som kommer inn etter skolens vedtak. I og med at det foreslås en klageordning som

er mer lavterskelpreget, og som ikke er basert på at skolen har gjort et enkeltvedtak, er ordningen med forvaltningsklage til Fylkesmannen ikke en aktuell løsning. Det må derfor ses på andre klageordninger som ikke krever at det er gjort noe enkeltvedtak.

Utvalget mener at det bør etableres en klageordning som er mer lavterskelpreget og tilgjengelig enn dagens ordning for elever og foreldre. I den nye ordningen som det er redegjort for, er det fortsatt skolen som skal håndtere saken først, men vedtaket er det instansen som det kan klages til treffer. Vi snakker altså om en førsteinstans.

Utvalget er i mandatet bedt om å se på klageordninger i andre land og nasjonale ordninger. I denne forbindelse er det mest aktuelle landet å se til Sverige, som har opprettet et særskilt Barn- og elevombud. Det kunne også vært aktuelt å se til Irland, der Ombudsman for Children behandler individklager på alle områder, også rettet mot skole. Et eksempel på saker de behandler, er knyttet til mobbing.

16.3.7.1 Modeller for klagebehandling i Norge

Det er ulike modeller for klage innenfor offentlig forvaltning i Norge. Normalmodellen for klage etter forvaltningsloven er til kommunestyret eller fylkestinget, eller til særskilt klagenemnd oppnevnt av disse. Alternativet til klagebehandling etter forvaltningsloven er statlige klageordninger basert på bestemmelser i særlovgivningen, som utfyller hovedbestemmelsene i forvaltningsloven. For vedtak truffet av kommuner og fylkeskommuner er hovedregelen at klageinstansen er kommunestyret eller fylkestinget, eventuelt en kommunal eller fylkeskommunal klagenemnd, jf. forvaltningsloven § 28. Opplæringsloven inneholder et unntak fra denne hovedregelen ved at det i § 15-2 er fastsatt at departementet er klageinstans for nærmere angitt enkeltvedtak. Dette gjelder blant annet for enkeltvedtak om elevenes psykososiale skolemiljø etter opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd.²¹ Det vil si at klageordningen her er et unntak fra forvaltningslovens hovedregel.²²

²¹ Denne myndigheten er delegert til Fylkesmannen

²² Direktoratet for forvaltning og IKT 2014b

Det har innenfor offentlig forvaltning vokst frem en rekke andre alternativer til normalmodellen og klage til Fylkesmannen. Andre ordninger er klage til særskilt klagenemnd eller til ombud eller tilsynsorgan. En kartlegging fra Direktoratet for forvaltning og IKT viser at om lag 45 pst. av klageordningene innebærer klage til andre enn det som følger av normalmodellen.²³

Felles for de statlige nemndene er at de står utenfor det ordinære forvaltningshierarkiet, slik at de ikke kan instrueres i enkeltsaker. Samtidig er de formelt en del av forvaltningen. Nemndsordningen gir også en ramme for å innhente faglig spisskompetanse som forvaltningen ellers ikke har tilgang til.²⁴ Særlovgivning på helse- og sosialområdet og på utdannings-, barneverns- og barnehageområdet hjemler spesielle klageordninger som innebærer statlig overprøving av kommunale vedtak. Et eksempel er fylkesnemndene på barnevernsområdet, som er en spesiell statlig klageordning.²⁵

De statlige klagenemndene er ifølge Direktoratet for forvaltning og IKT i hovedsak opprettet for å komme unna svakheter ved klagebehandlingen i den ordinære forvaltningen, uten at overprøving i de ordinære domstolene er nødvendig, samt for å avlaste den hierarkiske forvaltningen for arbeidskrevende enkeltsaksbehandling.²⁶ Behovet for spesialistkompetanse er også en begrunnelse for å opprette klagenemnder. Tilsvarende begrunnelser gjelder ved opprettelse av klageordninger med ombud som førsteinstans, der klagenemnda typisk vil være en andreinstans som behandler ombudets avgjørelse.

16.3.7.2 Klage på krenkende behandling i Sverige

Utvalget redegjør her for ulike svenske ordninger for behandling av ulike typer krenkelser i skolen.

Barn- og elevombudet

I Sverige har de flere ombud som har oppgaver knyttet til barns og elevers rettigheter. Det mest relevante for denne utredningen er Barn- og elevombudet (BEO), som har sine oppgaver knyttet til skollagen 6 kapittel om krenkende behandling. Som det går frem nedenfor har de svenske ombudene flere rettsmidler enn de norske, og BEO kan pålegge skoleeiere administrative sanksjoner og

reaksjoner samt kreve oppreisning på vegne av elever for krenkende behandling.

Barn- og elevombudet ble opprettet 1. april 2006 av den svenske regjeringen. Barn- og elevombudet er en del av Skolinspektionen, men har samtidig et selvstendig tilsynsoppdrag. BEO overvåker sammen med Skolinspektionen 6 kapittel i skollagen om krenkende behandling. Barn- og elevombudet er regulert i Skolinspektionens instruks. BEO er hjemlet i 12 §, og dets oppgaver er regulert i 13 § og 14 §. BEO utreder anmeldelser om krenkende behandling og kan føre saker om oppreisning for enkelt barn og elever i domstolen. Den som har blitt krenket, og som ikke har fått hjelp av skolen sin, kan anmelde forholdet til BEO og Skolinspektionen. Anmeldelsen kan gjøres via telefon, brev eller på Skolinspektionens nettsider. BEO utreder anmeldelser om krenkende behandling upartisk og beslutter i innkommende saker.

I 2013 kom det inn 1175 saker til Barn- og elevombudet. I første halvdel av 2014 kom det inn 718 saker om krenkende behandling til Barn- og elevombudet og Skolinspektionen. Dette er en økning på to pst. sammenlignet med samme periode i 2013. I første halvår 2014 har BEO og Skolinspektionen kommet med kritikk i 328 saker. Når antallet anmeldelser settes i relasjon til antall barn som bor i et län, er ikke variasjonen mellom länene så store. Det kommer flest anmeldelser fra storbyene, der det bor fleste barn. Det vil si at når vi sammenligner med de 126 klagesakene som fylkesmennene i Norge behandlet i 2013, er det stor forskjell mellom den norske og den svenske klageordningen når det gjelder i hvilken grad den blir brukt.

En annen forskjell mellom den norske og den svenske klageordningen er at BEO kan kreve oppreisning for ikke-økonomisk tap for en elev i en sak. Dette har BEO krevd i 22 saker i første halvår av 2014. I 15 av disse sakene har skoleeieren betalt erstatning uten at saken har havnet i retten. At tallet ikke er høyere, kan ifølge BEO skyldes blant annet at skoleeieren har en frist for å betale som ikke er utløpt. I 2013 begjærte BEO erstatning for elever i 42 saker fordi elever var blitt utsatt for krenkende behandling. I omtrent halvparten av sakene i 2013 gikk skoleeieren med på å betale det fremsatte kravet og betalte erstatningen til eleven. I ytterligere 13 saker har skoleeieren etter forlik gått med på å betale en del av det begjærte beløpet til eleven. De siste seks tilfellene var enten under forhandlinger i domstolene, eller stevning var tatt ut. I 2013 har erstatningen variert. Det laveste beløpet var 5000 SEK, og det høy-

²³ Direktoratet for forvaltning og IKT 2014a

²⁴ Direktoratet for forvaltning og IKT 2014a

²⁵ Direktoratet for forvaltning og IKT 2014a

²⁶ Direktoratet for forvaltning og IKT 2014a

Boks 16.2 Barn- og elevombudet skal ifølge instruksen

- utføre de oppgaver som ifølge skollagen 6 kapittel skal utføres av myndighetene når det gjelder å ivareta det enkelte barns rett
- drive utdannings- og informasjonsvirksomhet knyttet til 6 kapittel om krenkende behandling, samt gjennom veiledning og informasjon forklare hvordan forholdet er til diskrimineringsloven. Videre skal det informere om skollagens krav om nulltoleranse for krenkelser i skolen og gi skolene råd om hvordan loven skal anvendes
- samarbeide med andre myndigheter og ombudsmenn, for eksempel med Barnombudsmannen og Diskrimineringsombudsmannen, kommuner, elevorganisasjoner som Sveriges elevråd – SVEA
- følge med på myndighetenes tilsyn etter skollagen. Dersom det gjennom sitt øvrige arbeid som skissert over får opplysninger som har betydning for tilsyn, skal berørt myndighet informeres om dette
- representere barn eller elever i domstol. Det skjer når BEOs utredning viser at et barn eller en elev har blitt utsatt for krenkende behandling, og vilkårene for å kreve erstatning fra skoleeieren vurderes av BEO til å være oppfylt. De kan opptre som fullmektig for elever for statens regning i saker om erstatning etter skollagen 6 kapittel 13 §.

este var 90 000 SEK. Antall beslutninger om oppreisning har ligget mellom 30 og 50 saker i året siden 2009

Diskrimineringsombudsmannen (DO)

I Sverige har de i tillegg Diskrimineringsombudsmannen, som har ansvaret for diskrimineringslagen og for saker om trakassering og diskriminering. Dette tilsvarer til en viss grad vårt Likestillings- og diskrimineringsombud, men også dette ombudet har videre fullmakter og hjemmel for å gi bindende pålegg, noe ikke vårt ombud har. DOs hovedoppgave er å følge opp om diskrimineringslagen overholdes. Diskrimineringslagen forbyr diskriminering som har sammenheng med kjønn, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, etnisk tilhørighet, religion eller andre trosretninger, funksjonsnedsettelse, seksuell legning og alder.

Ombudet skal behandle anmeldelser om diskriminering og trakassering etter diskrimineringslagen og føre saker om diskriminering for retten eller, i noen tilfeller, bidra til å inngå forlik mellom anmelderen og den anmeldte.

Barnombudsmannen

I Sverige har de i tillegg Barnombudsmannen. Barnombudsmannen er en statlig myndighet med oppdrag å representere barns og unges rettigheter og interesser etter FNs barnekonvensjon. Dette tilsvarer i stor grad det norske Barneombudet. Barnombudsmannen overvåker hvordan barnekonvensjonen etterlevs, og er en pådriver for gjennomføringen i kommuner, landsting/regioner og myndigheter. De skal påpeke brudd på og foreslå endringer i lover og forskrifter. Barnombudsmannen kan kreve informasjon og kalle inn kommuner, landsting/regioner og myndigheter, men kan ikke føre tilsyn. Barnombudsmannen kan ikke gripe inn i enkeltsaker, men har meldeplikt. Barnombudsmannen skal straks melde til socialnämnden om Barnombudsmannen får kjennskap til at barn mishandles i hjemmet, eller om socialnämnda av andre grunner må gripe inn for å beskytte et barn.

16.3.7.3 Utvalgets vurdering

Utvalget har med interesse sett på den svenske ordningen med Barn- og elevombud og hvilke mandat dette ombudet har. Barn- og elevombudet spiller i Sverige en rolle med å sette krenkende behandling i skolen på dagsordenen, og økningen i antall klager i de siste årene viser at ombudet er kjent blant elever og foreldre. Antall klager til Barn- og elevombudet er flere ganger høyere enn det samlede antallet klager til fylkesmennene i Norge. Foreldres og elevers følelse av maktesløshet i saker knyttet til krenkelser som mobbing taler for nye løsninger. Det er mange tilbakemeldinger om at gjeldende klageordning ikke fungerer. Utvalget mener videre at det er viktig at klageordningen blir en lavterskelordning. Lavterskel innebærer et tilbud som er landsdekkende, likeverdig, raskt, og gir gratis veiledning og enkelt tilgjengelig behandling av saker om krenkelser. Utvalget mener at den nye førsteinstansen som klager sendes til må ha en viktig funksjon også med å gi informasjon til elever og foreldre, veilede og bidra til at krenkelser, mobbing og trakassering i skolen settes på dagsordenen.

Det svenske Barn- og elevombud er, slik utvalget ser det, en ordning som i en versjon som

er tilpasset norske forhold, bør innføres i Norge. Ordningen vil kunne gi elever og foreldre økt rettssikkerhet og et bedre rettsvern. Ombudets mandat må lovfestes i opplæringsloven og må gi ombudet hjemmel for å pålegge administrative sanksjoner og reaksjoner, samt kunne kreve oppreisning på vegne av eleven og foreldrene. Det er nødvendig med «juridiske muskler». Det er for mange elever i norske skoler som opplever at de blir krenket og utsatt for langvarig mobbing uten at skolen gjør nok. Dette kan ikke staten akseptere. Det innebærer, i tillegg til brudd på skolens og skoleeierens plikter etter opplæringsloven, også brudd på Norges plikter etter barnekonvensjonen.

Utvalget har merket seg at grenseflaten mellom Barn- og elevombudet og Diskrimineringsombudsmannen når det gjelder behandling av enkeltsaker, fremstår som problematisk. Dette er også påpekt av den svenske Riksrevisionen i rapporten *Kränknt eller diskriminerad i skolan – är det någon skilnad?*²⁷ Utfordringen i Sverige er at det er fastsatt at Barn- og elevombudet skal behandle saker om krenkende behandling, mens Diskrimineringsombudsmannen behandler saker der elever er trakassert. Dersom en lignende ordning foreslås i Norge, er det ikke hensiktsmessig å avgrense et eventuelt ombuds myndighet på denne måten. Den svenske Riksrevisionen påpekte også ulik praksis mellom de to ombudene, og at elever trolig hadde bedre rettsvern om det var Barn- og elevombudet som behandlet saken, og at Barn- og elevombudet og Skolinspektionen i større grad ga pålegg og krevde oppreisning. Det pågår nå en prosess i Sverige i oppfølgingen av rapporten for å forbedre elevers rettsvern. Utvalget peker også på at dette skillet ikke finnes i opplæringsloven kapittel 9a, slik at instansen det klages til vil behandle alle former for krenkelser av elever knyttet til deres psykososiale skolemiljø. Dette vil derfor ikke være en utfordring i Norge.

Utvalget er også kjent med at det er særtrekk ved svensk forvaltning som skiller den fra norsk forvaltning, blant annet at svenske forvaltningsorganer som hovedregel er uavhengige. Det vil si at de normalt ikke kan instrueres. For å avhjelpe dette er det blant annet slik at de ansatte i forvaltningen har et personlig ansvar, det er større krav til offentlighet og innsyn, og Justisombudsmannen fører tilsyn med forvaltningen. I Sverige har de også et system med forvaltningsdomstoler. Det at den svenske forvaltningen har andre regler enn

den norske, antas ikke å være et problem her. Vi har også i Norge erfaringer med uavhengige forvaltningsorganer. Utvalget peker her på Direktoratet for IKT og forvaltnings kartlegging, som viser at av ca. 200 offentlige forvaltningsorganer i Norge så har ca. 100 av disse en eller annen form for uavhengighet.²⁸ I Norge ivaretas dette gjennom at statsråden kan styre gjennom lovgivningen og toinstansklageordninger. Dette betyr at ordningen må tilpasses norske forhold, men at vi i både Norge og Sverige har erfaringer med uavhengige forvaltningsorganer.

16.3.8 En ny førsteinstans for klager på krenkelser i skolen

Når utvalget foreslår at det bør innføres en norsk modell av det svenske Barn- og elevombudet, er den svenske organiseringen og de svenske erfaringene sentrale. Utvalget legger til grunn at det ved innretningen av et norsk ombud er mulig med en erfaringsoverføring fra det svenske Barn- og elevombudet, noe som vil bidra til at ordningen vil kunne bygge på og dra nytte av positive trekk og erfaringer ved den svenske ordningen og vil kunne unngå noen av fallgruvene.

Det kan tenkes ulike måter å organisere en norsk variant av det svenske Barn- og elevombudet. Når det gjelder norske ordninger, er det aktuelt å se til ulike klage- og tilsynsordninger, eventuelt med klagenemnder. Et sentralt spørsmål er om myndigheten bør plasseres hos et allerede eksisterende forvaltningsorgan, eller om det bør opprettes et eget Elevombud. Utvalget viser her til at det allerede finnes ombudsordninger i Norge som det kan være aktuelt å endre mandatet til ved at de får et lovpålagt ansvar for å behandle klager etter opplæringsloven på krenkende behandling. De aktuelle er Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet. Utvalget ser at det også kunne vært et alternativ med en organisering som tilsyn, som Arbeidstilsynet, men mener at dette ikke er aktuelt på utdanningsområdet gitt dagens organisering av tilsynsvirksomheten. Videre vil utvalget peke på at det i noen tilfeller er flytende overganger mellom oppgavene til tilsynsorgan og ombud. Utvalget vurderer disse nedenfor.

16.3.8.1 Tilsynsordninger

Det er opprettet flere tilsynsorganer i norsk forvaltning. Utvalget avgrenser seg her til Arbeidstilsynet og Datatilsynet.

²⁷ Riksrevisionen 2013

²⁸ Direktoratet for forvaltning og IKT 2014a

Arbeidstilsynet er organisert som et tilsyn med et særskilt ansvar for å kontrollere og håndheve at bestemmelsene i arbeidsmiljøloven med forskrifter blir oppfylt, jf. arbeidsmiljøloven kapittel 18. Tilsynsmyndigheten har to elementer: kontroll og reaksjon. Arbeidstilsynet er underlagt Arbeids- og sosialdepartementet. Direktoratet for arbeidstilsynet er klageinstans for pålegg og andre vedtak truffet av det lokale arbeidstilsyn. Departementet er klageinstans for pålegg og andre vedtak truffet av direktoratet, jf. arbeidsmiljøloven § 18-6.

En annen tilsynsvirksomhet er Datatilsynet. Datatilsynet har hjemmel for å gi pålegg, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Etter personopplysningsloven gjør Datatilsynet avgjørelser, men ser man nærmere på de avgjørelsene Datatilsynet tar, er de omtalt som vedtak. Vedtakene kan påklages til Personklagenemnda. Det er lovfestet i personopplysningsloven § 42 at Datatilsynet er uavhengig. Datatilsynet behandler også enkeltsaker ved at de gjennomfører tilsyn/inspeksjon. Datatilsynet er en hybrid mellom et ombud og tilsynet. I forarbeidene til opprettelsen av Datatilsynet ble det også vurdert om det skulle opprettes som et ombud.²⁹

På utdanningsområdet er det Utdanningsdirektoratet som er den overordnede tilsynsmyndigheten, mens det er fylkesmennene som gjennomfører tilsynet når det gjelder de offentlige skolene. I og med at tilsyn er organisert slik det er på utdanningsområdet, mener utvalget at det ikke er snakk om å opprette et tilsyn i dette tilfellet. Det bør også være slik at tilsyn er basert på risiko- og skadevurderinger (ROS-vurdering) fra tilsynsorganet selv. Det bør ikke være slik at alle henvendelser fra elever og foreldre utløser en tilsynssak. Hendelsesbasert tilsyn er et viktig virkemiddel for å sikre at regelverket etterleves, men det bør være Fylkesmannen som, basert på ROS-vurderingene, avgjør om tilsyn skal åpnes. Samtidig er det viktig at elever og foreldre har tilgang til en klageordning der saken deres blir behandlet, og der de opplever at saksbehandlingen er forsvarlig. Forskning om rettferdighet viser at saksbehandling ikke skal undervurderes når det gjelder at den som klager, skal oppleve et rettferdig resultat. Saksbehandling er viktig i et gjenopprettende perspektiv.³⁰ Utvalget mener at det i denne typen saker bør være en ordning med klagebehandling som tilsvarer den ordningen som finnes i Sverige.

Dette innebærer en ny innretning på et norsk ombud.

16.3.8.2 Ombudsordninger

I Norge har vi flere ombud. De statlige ombudene er Sivilombudsmannen (opprettet i 1963), Forbrukerombudet (opprettet i 1972), Likestillings- og diskrimineringsombudet fra 2006, Barneombudet (opprettet i 1981) og Ombudsmannen for forsvarret (opprettet i 1952). I tillegg er det opprettet fylkesvise pasientombud. Innenfor utdanningssektoren har også fylkeskommunene opprettet elev- og lærlingombud, og mobbeombud. De sistnevnte er fylkeskommunale og har som en sentral oppgave å veilede elever, lærlinger og lærekandidater i videregående opplæring, se avsnitt 17.5 for mer om disse. Ombudene innenfor utdanningssektoren driver ikke med myndighetsutøvelse.

Det er ingen gjeldende definisjon av begrepet ombud, og de ombudene vi har, er pålagt svært ulike oppgaver. Befringutvalget, som i NOU 1995: 26 så nærmere på Barneombudets funksjon og oppgaver på midten av 1990-årene, viste til følgende: «I dagligtalen brukes ombud gjerne om stillinger som har en særlig oppgave i å utøve en kontrollvirksomhet og som skal representere, ivareta eller målbære bestemte interesser.»³¹ Utvalget fant etter en gjennomgang av de daværende statlige ombudene at disse både hadde fellestrekk og ulikheter. Når det gjaldt fellestrekkene, pekte de på følgende:

- uavhengig stilling forhold til den øvrige forvaltningen ved at de på mange måter står utenfor det alminnelige forvaltningshierarkiet
- åpne for henvendelser og klager fra enkeltpersoner som mener sine rettigheter og interesser tilsidesatt
- personifisert i større grad enn den øvrige forvaltningen

Hva slags myndighet (kompetanse) og oppgaver et ombud har, og hvordan det er organisert, må avgjøres konkret for hvert enkelt ombud. Alle ombudene er opprettet ved lov. Lovgrunnlaget er nødvendig når ombudet skal kunne treffe avgjørelser som er bindende overfor offentlig forvaltning og private rettssubjekter. Ifølge NOU 1995: 26 kan ombudene ha mange funksjoner, Tre som er særlig typiske, er disse:

- Ombudet kan være en uavhengig kontrollinstans som tar imot klager fra de som mener seg krenket, men kan også ta opp slike saker

²⁹ Eckhoff og Smith 2014

³⁰ Einarsen 2014

³¹ NOU 1995: 26 side 53

på eget initiativ. I slike saker er ombudet nøytralt og objektivt. Ombudet behandler konflikter mellom parter, men er selv ikke part i konflikten.

- Utadrettet aktivitet og holdningsskapende arbeid. De kan også ha ansvar for gjennomføringen av regelverket.
- De kan ha preg av interesserepresentasjon. For eksempel skal Barneombudet fremme barnets interesser, mens Forbrukerombudet skal føre tilsyn med markedsføringsloven ut fra hensynet til forbrukerne.

Disse tre funksjonene er, slik Djupedalutvalget ser det, relevante å ta i betraktning når det skal vurderes hvilke oppgaver et ombud med oppgaver knyttet til krenkende behandling bør ha. Utvalget redegjør nedenfor nærmere for Likestillings- og diskrimineringsombudet og Barneombudet.

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal fremme likestilling og kjempe mot diskriminering. Diskrimineringsombudsloven gir regler om organiseringen av og virksomheten til ombudet og nemnda med hensyn til blant annet kjønn, etnisitet, religion, funksjonsevne, seksuell orientering og alder. Likestillings- og diskrimineringsombudet sorterer formelt under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Ombudet har om lag 80 ansatte. Ombudet håndhever diskrimineringsforbudene i lovverket, gir veiledning og er en pådriver for likestilling og mangfold. Rollen som håndhever av loven innebærer å komme med uttalelser i klager på brudd på lover og forskrifter under virkeområdet til ombudet, og å gi råd om og veiledning i dette regelverket.

Ombudet behandler saker om diskriminering. Alle som mener seg diskriminert, skal kunne legge frem saken sin for ombudet, som vil be om opplysninger fra begge parter, vurdere saken objektivt og avgjøre om det mener at det har skjedd diskriminering. Uttalelser fra ombudet kan klages inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Ombudets uttalelser er ikke bindende, og ombudet kan ikke pålegge administrative sanksjoner og reaksjoner. Unntaket fra dette er haste-saker, der ombudet kan gjøre vedtak. Ombudet har dessuten plikt til å veilede i diskriminerings-saker som er omfattet av andre regler enn dem ombudet håndhever, for eksempel melding om rasistisk motivert kriminalitet, oppsigelsessaker som blir behandlet etter andre bestemmelser enn likebehandlingskapitlet i arbeidsmiljøloven, og

ved søknad om fri rettshjelp. Ombudet fører ikke saker for domstolen.

Utvalget mener at det ikke er aktuelt å utvide Likestillings- og diskrimineringsombudets mandat slik at dette også har oppgaver knyttet til kapittel 9a. Kapittel 9a gjelder mer enn diskriminering og trakassering. For mer om dette, se kapittel 15.

Barneombudet

Barneombudet er et uavhengig organ, og sorterer formelt under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Verken Storting eller Regjering har instruksjonsmyndighet over Barneombudet. Barneombudets kontor er tverrfaglig sammensatt, og har i dag i underkant av 20 ansatte. Barneombudet skal være en talsperson for barn og unge og jobber for barns rettigheter på alle områder av samfunnet.

Barneombudet er i dag ikke klageinstans på noen områder. Barneombudet har rett til å uttale seg om forhold som faller inn under ombudets arbeidsområde, og behandler på denne måten også enkeltsaker. Ombudet bestemmer selv hvem uttalelsen skal rettes til. Uttalelsen kan også rettes til presse eller andre, i den utstrekning ombudet finner det hensiktsmessig. Barneombudet har ikke myndighet til å avgjøre saker eller omstøte vedtak i forvaltningen. Når ombudet velger å gå i dybden på en enkeltsak, kan det være fordi saken er av stor prinsipiell betydning, fordi saken «faller mellom flere stoler», eller fordi det kan være vanskelig å se hvilken instans som saken naturlig kan henvises til. Barneombudet skal ta standpunkt til alle saker som er tatt opp til behandling, og som ikke er blitt henlagt. Som hovedregel skal ombudets standpunkt formes som en skriftlig uttalelse med begrunnelse. Barneombudets virkemidler er i dag uttalelser, lobbyvirksomhet, arrangering av høringer, møter og rundebordskonferanser og bruk av medier. Dersom behandling av enkeltsaker knyttet til krenkende behandling i skolen ble lagt til Barneombudet, ville det føre til en kontrollfunksjon innenfor en sektor for ombudet og en endring i Barneombudets mandat.

En tilsvarende diskusjon om klageordning hadde man i Sverige på midten av 2000-tallet i forbindelse med innføringen av den såkalte barn- og elevskyddslagen³², som også gjaldt trakassering og annen krenkende behandling. I Sverige pekte man i den offentlige utredningen på at det var mye som talte for at Barnombudmannen skulle behandle saker om krenkende behandling, men Barnom-

³² Dette er forgjengeren til dagens 6 kapittel i skollagen

budsmannens rolle hadde nylig blitt gjennomgått, og det pågikk også andre prosesser som vurderte Barnombudsmannens oppgaver på det daværende tidspunktet. Regjeringen mente at dette talte imot å gi Barnombudsmannen oppgaver etter den nye loven. De foreslo i stedet et eget ombud plassert hos Skolverket – Barn- og elevombudet.³³ Regjeringen mente at Skolverket var egnet til denne oppgaven fordi det fantes erfaring med tilsyn med virksomhet regulert av skollagen og god juridisk kompetanse der. Barn- og elevombudet ble senere flyttet til Skolinspektionen.

16.3.8.3 *Et ombud som førsteinstans for klager på krenkelser i skolen*

Slik utvalget ser det er det reelt sett to alternativer når det gjelder mulige instanser for å behandle klager på krenkelser i skolen: Det ene er å opprette et eget ombud på skoleområdet med ansvar for å behandle saker etter kapittel 9a om krenkelser, et elevombud. Den andre er å utvide Barneombudets mandat slik at Barneombudet gjennom lov pålegges oppgaven å behandle klager etter kapittel 9a om krenkelser.

Begge løsningene innebærer at førsteinstansen for klager på krenkelser i skolen blir et nasjonalt ombud som har i oppgave å behandle klager fra elever og foreldre på at skoleeieren eller skolen ikke har oppfylt elevens rett til et trygt psykososialt skolemiljø. Denne klageordningen vil innebære en lavterskelordning som er tilgjengelig for elever og foreldre, og som vil ha virkemidler til å gi pålegg om tiltak. En annen fordel vil også være at det bygges opp kompetanse hos en instans på en type saker som det er svært viktige for elever og foreldre med en rask avgjørelse. Spesialisert kompetanse og det at førsteinstansen vil få en stor mengde saker, vil øke mulighetene for likebehandling. Likebehandlingen og det at instansen kan utarbeide en samordnet praksis, vil være viktig for elevenes rettssikkerhet.

Den nærheten som Fylkesmannen tidligere har hatt til skolene og skoleeierne, vil kunne ivaretas gjennom at førsteinstansen kan reise ut for å opplyse saken dersom saken tilsier det. Det vil også kunne etableres samarbeid mellom førsteinstansen og Fylkesmannen, noe som kan gi førsteinstansen den nødvendige informasjonen om lokale forhold. Samtidig bør dette forslaget ses i sammenheng med utvalgets forslag i kapittel 21. I kapittel 21 foreslås det en stor satsing på skolebasert kompetanseutvikling der Fylkesman-

nens oppgaver knyttet til kvalitetsutvikling foreslås utvidet. Ved at Fylkesmannens oppgaver knyttet til kvalitetsutvikling hos skoleeierne og skolene blir utvidet, vil Fylkesmannen komme tettere innpå skolene. Dette kan innebære utfordringer knyttet til Fylkesmannens ulike roller dersom Fylkesmannen skulle være klageinstans. Å veilede skolene når det gjelder å styrke arbeidet med et trygt psykososialt miljø og forebygge krenkelser og mobbing den ene den dagen, for den neste å behandle klager på mangelfull oppfyllelse av rettigheter og plikter etter kapittel 9a rettet mot skoleeiere som ble veiledet, kan føre til en vanskelig rollefordeling. Nærheten mellom Fylkesmannen, skoleeieren og skolen kan være vanskelig og skape utfordringer for Fylkesmannens habilitet. Fylkesmannen kan ha veiledet skoleeieren i den aktuelle saken i sin kvalitetsutvikling. Ved en nasjonal klageordning vil man unngå dette problemet.

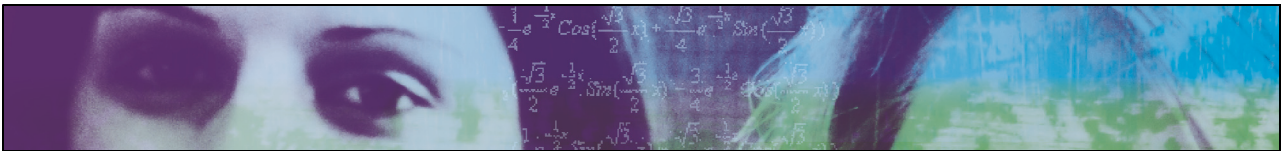
Alternativ A: Eget elevombud

Å opprette et nytt forvaltningsorgan – Elevombudet – vil, slik utvalget ser det, både ha fordeler og ulemper ved seg. Fordelen er at det vil være et organ som er spesialisert og har høy kompetanse på dette området. Dette vil tilsvare den svenske modellen, og det kan tenkes ordninger der ombudet plasseres hos et eksisterende forvaltningsorgan som i Sverige, for eksempel Utdanningsdirektoratet. Imidlertid vil det kunne være en dyrere løsning enn om mandatet til Barneombudet utvides. Det vil også være mer krevende og ta litt lengre tid å etablere et nytt fagmiljø med den nødvendige kompetansen som må bygges opp, men det vil kunne være en god løsning på lengre sikt. Videre vil det også være noe mer krevende å gjøre et nytt ombud kjent enn å utvide Barneombudets mandat. Barneombudet er i dag kjent blant elever og foreldre, og har markert seg i media i arbeidet mot krenkelser og mobbing i skolen. Et nytt ombud må bruke tid på å etablere seg. Dette er ikke umulig, men vil trolig ta litt mer tid. Om det ikke skulle være aktuelt å utvide Barneombudets mandat, mener utvalget at det bør etableres et eget ombud i samsvar med føringene nedenfor.

Alternativ B: Utvidelse av Barneombudets mandat

Det norske Barneombudet var ved opprettelsen i 1981 verdens første. Norge var også tidlig ute med å ratifisere FNs barnekonvensjon. Barneombudets oppgaver ble sist endret i 1998. Nå, nesten 20 år senere, er det grunn til å tro at det er behov for

³³ Prop. 2005/06:38



Figur 16.3

å endre Barneombudets oppgaver. Med økt rettsliggjøring av samfunnet, herunder utdanningssektoren, er det naturlig å se på om dette bør ha konsekvenser for Barneombudets rolle. Med et tydeligere grunnlovsværn av både barns rettigheter og retten til utdanning er det nødvendig med et effektivt vern av barns rettigheter.

Utvalget mener at den beste løsningen vil være å utvide Barneombudets mandat og fastsette i opplæringsloven og barneombudsloven at Barneombudet skal være førsteinstans for klager på krenkende ord og handlinger etter opplæringsloven. Dette begrunnes blant annet med at utvalget mener at det vil være enklere å utvide oppgavene til et eksisterende organ enn å opprette et nytt. Barneombudet har kompetanse på området og er kjent blant elever og foreldre. Barneombudet har i de siste årene jobbet mye med elevenes psykososiale skolemiljø og krenkelser særskilt. Dette vil også være en ordning som koster mindre enn å opprette et eget organ. Det vil også i Barneombudet kunne opparbeides høy kompetanse på området.

Barneombudet er kjent for elever og foreldre. Det vil trolig være enklere å nå ut med at Barneombudet nå har fått utvidede fullmakter, enn å etablere noe nytt. Dette innebærer en modell med et ombud som har de samme fullmakter som det svenske Barn- og elevombudet, men som er organisert innenfor Barneombudet. Dette vil innebære at noen av de utfordringene som det svenske Barn- og elevombudet har organisatorisk, ikke vil være aktuelle her.

Det at det svenske Barn- og elevombudet også har mulighet til å ilegge administrative sanksjoner og reaksjoner samt kreve oppreisning på vegne av eleven, innebærer at det har langt flere juridiske virkemidler tilgjengelig enn de norske ombudene. Utvalget mener at norske elever bør ha et ombud med en lignende fullmakter som kan behandle deres klager på skoler og skoleiere som elevene opplever at ikke tar tak i saker knyttet til krenkelser. Utvalget mener at det er behov for å tenke nytt når det gjelder elevers rettssikkerhet, og sikre dem et effektivt rettsvern i denne typen saker. I saker knyttet til krenkelser er det nødvendig at det er noen som kan gripe inn og kreve at saken løses umiddelbart. Barneombudet vil i sin saksbehandling kunne rykke ut for å

utrede saken dersom saken tilsier at det er behov for det.

Ved denne løsningen har Norge også en mulighet til å følge opp deler av FNs barnekomitéens anbefaling til Norge fra 2010. Barnekomitéen påpekte i sine avsluttende merknader til Norges fjerde periodiske rapport at de beklaget at Norge ikke tok til følge komitéens forslag om gi Barneombudet mandat til å ta imot klager fra barn.³⁴ Et slikt mandat ville vært en måte å gi barn øyeblikkelig hjelp på om nødvendig, og kan være et nødvendig redskap for å kartlegge viktige problemområder der barns rettigheter blir krenket. Komitéen anbefalte deretter Norge å vurdere og gi Barneombudet mandat til å motta klager fra barn og ressurser til å følge opp klager på en rask og effektiv måte.³⁵

16.3.9 Barneombudet som førsteinstans – innretning av ordningen

For at ordningen med Barneombudet som førsteinstans skal fungere, er det viktig at det blir en lavterskelordning. Dette betyr at elever og foreldre skal kunne henvende seg til ombudet direkte, og at det må være enkelt å komme i kontakt med det. Et av hovedmålene bak utvidelsen av Barneombudets mandat vil være å skape et lavterskeltilbud der enkeltpersoner som mener seg utsatt for krenkelser kan henvende seg, og få ivaretatt sine rettigheter. Det er behov for en rask, effektiv og ikke for kostnadskreven mekanisme. Ordningen må også være barnesensitiv. Utvalget mener videre at hensynet til brukerne taler for at man bør opprette en instans som gjør at elever kan få saken sin avgjort raskt og rimelig. Apparatet skal være tilgjengelig for hele landet og ha en kommunikasjonsform som sikrer at alle elever og foreldre skal kunne benytte seg av apparatet. Det stilles ikke krav til skriftlighet i forbindelse med saksfremlegg, og det stilles heller ikke store krav til personens eget bidrag til sakens opplysning. Ombudet skal videre ha en veiledningsplikt, som også vil avhjelpe behovet for rettshjelp. Ombudet bør, som det svenske Barn- og elevombudet, ha

³⁴ FNs barnekomité 2010

³⁵ FNs barnekomité 2010 pkt. 13 og 14

en lavterskelløsning på sine nettsider som gjør det mulig å melde inn klager digitalt.

Lavterskel klageordning for krenkelseser

Ordningen skal være landsdekkende. Ombudet må derfor arbeide for å gjøre sitt tilbud tilgjengelig lokalt, også utenfor Oslo-området. Når det gjelder tilgjengelighet, er det interessant å se på utviklingen i saker i Sverige før og etter innføringen av ordningen med det svenske Barn- og elevombudet. Dette kan også ses på som et uttrykk for om ordningen er kjent og tilgjengelig. I 2004 fikk Skolverket, som da behandlet klager, inn ca. 190 saker om krenkende behandling.³⁶ I 2013 var tilsvarende tall for Barn- og elevombudet 1175 saker.

Det er videre viktig at Barneombudet får de nødvendige juridiske virkemidlene for å kunne gjenopprette situasjonen. Det er derfor, slik utvalget ser det, nødvendig at Barneombudet kan gi pålegg om administrative sanksjoner og reaksjoner og treffe enkeltvedtak. Ombudet må kunne gjøre bindende vedtak, ikke bare gi uttalelser som skoleeierne velger om de følger. Dersom ordningen skal få tillit, er det nødvendig at en klage kan føre til endringer for eleven.

Barneombudets saksbehandling vil i hovedsak være skriftlig. Når det kommer inn en klage til Barneombudet, er det ombudets oppgave å opplyse saken forsvarlig, jf. forvaltningsloven § 17. En del av denne opplysningen innebærer å ta kontakt med skoleeieren og be om en redegjørelse for saken. Her vil det være sentralt å avklare om skolen er kjent med saken, og få informasjon om hvordan skoleeieren og skolen vurderer saken, og hvilke tiltak som er satt inn tidligere. Barneombudet skal i sin saksbehandling sikre at eleven er hørt i saken enten av ombudet eller av andre. Det er ikke en domstolslignende klageordning med muntlige forhandlinger som etableres.

Barneombudet har selv pekt på at det i skolesakene er behov for en ekstern instans som kan rykke ut og bistå elever og foreldre i de mest alvorlige sakene. Utvalget mener at dette vil være en del av den forsvarlige opplysningen av saken etter forvaltningsloven § 17 i en del saker. Barneombudet bør for eksempel på grunn av alvorret i saken eller fordi det er behov for tiltak raskt, kunne gi pålegg til skoleeieren og skolen om møter på kort varsel for å opplyse saken. Ombudet bør ha mandatet til å undersøke saken og gi

pålegg om tiltak i saken. Dette vil også være til barnets beste.

Dersom skoleeierne eller skolene har behov for faglig veiledning, vil det være andre som trer inn i dette. Dette kan for eksempel være PP-tjenesten, kommunale beredskapsteam eller Læringsmiljøsentret. Barneombudet bør kunne pålegge at skolen skal ha faglig veiledning. For mer om styrking av det fylkeskommunale og kommunale støttesystemet, se kapittel 17.

For at klageordningen skal være lavterskelpregget, er det avgjørende at det er enkelt å sende klager til ombudet. I tillegg til at det kan sendes klager per post eller e-post, bør det også være mulig å sende inn klager gjennom en digital løsning på Barneombudets nettsider. En tilsvarende ordning finnes blant annet på nettsidene til det svenske Barn- og elevombudet. Det vil være lave krav til klagen, men Barnombudet må undersøke saken og veilede klagerne slik at de får de nødvendige opplysningene. Et spørsmål som kan stilles når det etableres en lavtekseordning, er om det vil komme inn mange saker som er knyttet til «bagateller» eller til saker som skolen ikke har forsøkt å løse allerede. Erfaringer fra det svenske Barn- og elevombudet viser at dette ikke er tilfellet. De aller fleste sakene som kommer inn til Barn- og elevombudet, er saker med elever som har blitt krenket over lengre tid, og alvorlige saker der elever og foreldre opplever at skolen ikke har behandlet saken deres på en god nok måte. Erfaringene er at barn og unge ikke klager på bagateller. Dette samsvarer også med erfaringer fra de henvendelsene som Barneombudet får i dag. Det er saker knyttet til mobbing eller omfattende krenkelseser.

Dersom Barneombudet får inn saker som skolen ikke er kjent med, eller der skolen har hatt mulighet til å sette inn tiltak, vil saken sendes til skoleeieren og skolen for løsning. Saken skal være forsøkt løst lokalt først, det er i de sakene skolen har unnlatt å gjøre dette, eller har gjort det på en måte som eleven og foreldrene mener er mangelfull, at Barneombudet vil behandle saken. Dette innebærer at noen klager vil bli sendt til skoleeieren. I de sakene er det viktig at skoleeieren sender informasjon til ombudet om tiltak i saken, slik at ombudet kan kvittere ut saken.

Ombudet gjør bindende vedtak

Et annet spørsmål er om Barneombudet i sin saksbehandling skal treffe enkeltvedtak eller gi en formell uttalelse. En formell uttalelse vil være veiledende og binder ikke skoleeieren. Hensynet til

³⁶ Prop. 2005/2006:38

barns beste og en effektiv klageordning som raskt kan skape endring, taler for at Barneombudet som førstinstans bør ha lovhjemmel for å pålegge endringer selv, og ikke kun gi formelle uttalelser som skoleeieren kan velge å følge. Et slikt system kan ikke sies å være til barnas beste. En klage til klagenemnda for å tvinge gjennom de påleggene Barneombudet kom frem til, vil ta lengre tid enn det eleven bør vente.

Utvalget mener at erfaringer fra klagebehandling på området har vist at det er behov for å kunne treffe enkeltvedtak som binder skoleeierne. Gjennom enkeltvedtak skal det også være hjemmel for at Barneombudet skal kunne pålegge tiltak for at eleven skal få det bedre. Det bør også være mulig gjennom enkeltvedtak å varsle om at dersom ikke påleggene følges innen angitte frister, påløper det tvangsmulkt. Om påleggene følges av skoleeieren, vil tvangsmulkten falle bort. Det bør også være mulig i alvorlige tilfeller å fatte enkeltvedtak med administrative sanksjoner. Ved en formell uttalelse vil Barneombudet fremstå som tannløst fordi det da er andre instanser som må treffe vedtak om dette. Utvalget mener det er nødvendig at Barneombudet gis «juridiske» muskler som gir ombudet mulighet til å sette inn tiltak som gjenoppretter et trygt psykososialt miljø for eleven. Enkeltvedtaket vil kunne påklages til en egen klagenemnd. For mer om dette, se avsnitt 16.3.11. Klagenemnda skal også være uavhengig.

Barneombudet bør også kunne være fullmektig for eleven og foreldrene i saker der ombudet finner at det er grunnlag for å kreve oppreisning fra skoleeieren. Ved innføringen av tilsvarende ordning i Sverige for Barn- og elevombudet ble det pekt på at ett av Barnekonvensjonens grunnleggende prinsipper er barnets rett til å bli hørt. For dette formålet skal barnets mulighet til å bli hørt forberedes. Ombudet bør kunne føre saken for retten for eleven. Samtykke fra eleven eller foreldrene er nødvendig.

Likebehandling og presedens

Å velge en nasjonal løsning der oppgaven legges til én instans, begrunnes også i likebehandling og muligheten til å skape en ensartet presedens. Med mange som behandler denne typen saker, og som behandler få klager hver, er det fare for store forskjeller i behandlingen. Dette er en utfordring for rettssikkerheten. Et organ som bygger seg opp erfaring med å behandle denne typen saker, vil effektivisere sin oppgaveløsning. Når det bygges opp kompetanse i en type saker, vil det gå forttere å behandle disse enn dersom det er mange

instanser som får få saker. Dette er også noe det svenske Barn- og elevombudet bekrefter. En utfordring i dag er at Fylkesmannen får få klagesaker og det blir da vanskelig å se fellestrekk.

Uavhengighet

Direktoratet for forvaltning og IKT har registrert drøyt 200 statlige forvaltningsorganer som forestår myndighetsutøvelse i enkelttilfeller. Regulerings-, kontroll- og overvåkningsfunksjoner og klagebehandling er blant oppgavene og funksjonene som uavhengige forvaltningsorganer ofte har.³⁷ Om lag 90–100 av disse kan regnes som uavhengige. Det vil si at statsrådets mulighet for inngrep på en eller annen måte er begrenset. Når det gjelder uavhengighet, handler dette i hovedsak om to forhold: statsrådets mulighet til å instruere og statsrådets mulighet til å omgjøre avgjørelser. Antall uavhengige forvaltningsorganer vokste særlig under Bondevik-regjeringene. Ifølge Direktoratet for forvaltning og IKT begrunnes behovet for uavhengighet hovedsakelig i fem dels nær beslektede grupper. For det første at visse hensyn og formål bør forvaltes uavhengig av andre formål staten forvalter, for de andre at uavhengigheten kan bidra til å gi et hensyn/område en faglig tyngde og posisjon i offentligheten, for det tredje at den kan bidra til en mer konsekvent gjennomføring av et regelverk, for det fjerde at uavhengighet kan bidra til tydelighet i roller, og for det femte at den kan være nødvendig for å imøtekomme internasjonale krav og føringer.³⁸

For klager på mangelfull oppfølging av krenkelser i skolen er flere av disse begrunnelsene aktuelle for hvorfor klageinstansen bør være uavhengig, deriblant at uavhengigheten kan bidra til å gi området faglig tyngde i offentligheten og en mer konsekvent gjennomføring av regelverket. Utvalget viser til at Barneombudet er et uavhengig forvaltningsorgan, noe som vil gi disse fordelene. Barneombudet bør som førstinstans for klager etter kapittel 9a også være uavhengig. Det følger av barneombudsloven § 6: «Kongen fastsetter en alminnelig instruks for Ombudets organisasjon og saksbehandling. For øvrig utfører Ombudet sine oppgaver selvstendig og uavhengig.» Barneombudet er ett av få uavhengige forvaltningsorganer som har en uavhengighet som er rettslig regulert på en adekvat måte.³⁹ Paragraf 6 innebærer at Barneombudet ikke kan instrueres når det gjelder

³⁷ Direktoratet for forvaltning og IKT 2012

³⁸ Direktoratet for forvaltning og IKT 2012

³⁹ Direktoratet for forvaltning og IKT 2012

hvordan klagesaker skal avgjøres. Statsrådens behov for å regulere ombudets virksomhet vil ivaretas gjennom lovgivning. Dette vil for behandlingen av klager etter kapittel 9a kunne gjøres gjennom barneombudsloven, opplæringsloven og instruks for Barneombudet. Utvalget legger videre til grunn at Barneombudets uavhengighet også vil gjelde for statsrådets mulighet til å omgjøre ombudets avgjørelser, det vil si at enkeltvedtakene etter opplæringsloven § 9A-10 ikke kan omgjøres av statsråden eller departementet. Direktoratet for forvaltning og IKT peker på at det synes å være en oppfatning at uavhengig myndighetsutøvelse ikke truer den demokratiske styringen, men gir den en annen form. Politisk styring er ivaretatt av lovgiveransvaret. De trekker frem at å overlate håndhevingen av lover til uavhengige organer, er legitimt og bidrar til mer konsekvent og rettsriktig gjennomføring og til å styrke faglige hensyn. Uavhengighet kan bidra til å gi tydeligere roller og tillit til at utenforliggende hensyn ikke har påvirket avgjørelsene.⁴⁰ Videre vil rettssikkerheten til elever, foreldre og skoleiere som enkeltvedtakene retter seg mot, bli ivaretatt gjennom en toinstansordning. Ombudets vedtak bør kunne påklages til en uavhengig klagenemnd. Dersom klagenemnda kommer til et annet resultat enn Barneombudet, innebærer det ikke at Barneombudets uavhengige stilling svekkes. Uavhengigheten handler om forholdet til statsråden og departementet.

Veiledning og informasjon

I tillegg til å behandle klager etter kapittel 9a vil også Barneombudet ha andre oppgaver knyttet til elevenes psykososiale miljø. En del av disse er oppgaver som Barneombudet allerede har i dag, men som nå vil bli tydeliggjort. Ombudet vil for det første veilede elever og foreldre om rettigheter, plikter og klagemuligheter etter kapittel 9a. En del av denne veiledningen vil blant annet være knyttet til hva elever og foreldre skal gjøre i saker der de opplever at elevene har blitt krenket på skolen. I noen tilfeller kan veiledningen være å informere om rettighetene etter kapittel 9a. Det svenske Barn- og elevombudet har tilsvarende oppgaver og opplyser at det er behov for mye veiledning på området. De viser til at det er viktig at ombudet har kapasitet til å veilede og informere om rettighetene. Utvalget er kjent med at det er flere som veileder på dette området i dag, og at

det tyder på at det er behov for noen som har som en del av sine oppgaver å informere om rettigheter og veilede i kapittel 9a-saker. Det understrekes at den veiledningen som vil være aktuell, er veiledning etter forvaltningsloven § 11. En del av dette kan også knyttes til å informere om rettigheter etter kapittel 9a og rette oppmerksomheten mot viktigheten av å jobbe forebyggende mot krenkelses, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalget vil her også peke på at Kunnskapsdepartementet siden 2012 gjennom Barneombudets tildelingsbrev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har gitt Barneombudet i oppgave å styrke sitt arbeid rettet mot elevenes psykososiale skolemiljø og har bevilget penger til dette. Den utvidelsen av Barneombudets mandat som vi foreslår her, kan ses i sammenheng med dette.

Pådriverrolle

I tillegg er også Barneombudets pådriverarbeid viktig. Pådriverrollen handler her blant annet om å bidra til at elevers rett til et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelses, mobbing, trakassering og diskriminering nyter stor oppmerksomhet i offentligheten og i skolen. Ombudet vil ha en viktig rolle for å holde et jevnt høyt trykk på arbeidet med skolemiljø og sørge for offentlighetens oppmerksomhet mot forebygging og håndtering av krenkelses, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen. Det vil si at arbeidet med konkrete enkeltsaker og pådrivervirksomhet knyttet til opplæringsloven kapittel 9a samles i et og samme organ. Barneombudet har allerede i dag en pådriverfunksjon knyttet til kapittel 9a, og Kunnskapsdepartementet har siden 2012 stilt til disposisjon en bevilgning til Barneombudet for dette.

Utvalget mener ikke det er problematisk at Barneombudet både behandler enkeltsaker og har en pådriverrolle. Ved at ombudet blir førsteinstans i saker om krenkelses i skoler, kan dette virke gjensidig styrkende på pådriverfunksjonen ved at enkeltsakene også gir grunnlag for å avdekke utfordringer av mer generell karakter, noe som kan danne grunnlaget for pådriverrollen. Enkeltsaker kan få større betydning som grunnlag for pådriverarbeidet, ved at de mer systematisk ses i sammenheng med strukturelle skjevheter og gjennomgående holdninger i samfunnet. Utvalget mener at en samling av lovhandhever- og pådriverfunksjonene kan styrke begge funksjonene. Det empiriske underlagsmaterialet som de konkrete enkeltsakene utgjør, kan gi en legitimitet og et grunnlag for pådriverfunksjonen.

⁴⁰ Direktoratet for forvaltning og IKT 2012

Tilknytning til forvaltningen

Barnekomitéen mener at en effektiv gjennomføring av konvensjonen forutsetter en godt synlig samordning mellom de ulike sektorene, for å oppnå anerkjennelse og virkeliggjøring av barns rettigheter i alle deler av forvaltningen, mellom de ulike forvaltningsnivåene og mellom myndighetene og det sivile samfunnet, herunder barn og unge selv.⁴¹ Barneombudet er administrativt underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Utvalget mener at dette ikke vil være problematisk. Kunnskapsdepartementet kan her være en foregangssector for barns rettigheter ved å gi Barneombudet hjemmel for å behandle klager på sitt område. En tilsvarende ordning finnes på likestillings- og diskrimineringsområdet, der flere departementer har det faglige ansvaret for den lovgivningen som ombudet håndhever. Det daværende Barne- og familiedepartementet uttalte i forbindelse med opprettelsen av Likestillings- og diskrimineringsombudet følgende:

«Departementet vurderer at håndhevingsapparatet bør være administrativt underlagt ett departement, selv om det håndhever lovverk som faglig sett henhører under flere departementer. Departementet vurderer Barne- og familiedepartementet som mest hensiktsmessig.

Dette endrer ikke på plasseringen av det faglige ansvaret. Kommunal- og regionaldepartementet vil ha det faglige ansvaret for diskrimineringsloven og diskrimineringsforbudene i boliglovene og Arbeids- og sosialdepartementet for arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel. Det faglige ansvaret for likestillingsloven vil ligge til Barne- og familiedepartementet.»⁴²

Med en modell der Barneombudet lovfestes som førsteinstans i saker om krenkelser i skolen, vil det uansett være Kunnskapsdepartementet som har det faglige ansvaret for regelverket på området. Her er det sentralt at ombudet skal ha en uavhengig stilling i sin saksbehandling, slik at dette ikke kan styres på annen måte enn gjennom regelverket fra overordnet myndighet. Videre må det være slik at dersom en slik klageordning lovfestes, må Kunnskapsdepartementet kunne delta i samtaler med Barneombudet, slik som man i dag gjør med fylkesmennene. Det vil være behov for å gjøre noen endringer i barneombudsloven der-

som Barneombudet lovfestes som klageinstans etter ny § 9A-10. Utvalget foreslår en ny bokstav f i barneombudsloven § 3.

Forholdet til Fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet

Barneombudet bør også etablere samarbeid med fylkesmennene. Fylkesmennene vil etter utvalgets forslag ha ansvar for tilsyn, veiledning og kvalitetsutvikling knyttet til elevens skolemiljø. Utvalget viser her til forslaget i kapittel 21 om å styrke Fylkesmannens rolle i kvalitetsutvikling. Utvalget mener at Fylkesmannens ansvar for tilsyn og kvalitetsutvikling er sentralt for at alle elever skal få et trygt psykososialt skolemiljø. Ved at det er ombudet som er førsteinstans, vil det ikke oppstå tilfeller der Fylkesmannen veileder i saker der embetet senere blir klageinstans. Fylkesmennene er også pålagt å gi informasjon til Barneombudet, jf. barneombudsloven § 4.

På den andre siden bør også Barneombudet være pålagt å gi informasjon til Fylkesmannen når ombudet i sin saksbehandling finner forhold som tilsynsmyndigheten bør kjenne til. Fylkesmannen vil ikke bli informert om taushetsbelagt informasjon, men få kjennskap til at ombudet har fått inn saker innenfor deres område som er alvorlige eller gjentatte, og som Fylkesmannen bør kjenne til for sin områdeovervåking. Utvalget mener at det bør lovfestes en slik informasjonsplikt i ny § 9A-10 om Barneombudet som førsteinstans for saker om krenkelser i skoler. For de private skolene skal informasjon gis til Utdanningsdirektoratet som tilsynsmyndighet.

Det er i tillegg viktig at det etableres en erfaringsutveksling mellom Barneombudet og fylkesmennene. Barneombudet bør gjennom Utdanningsdirektoratet gi informasjon om funn i sakene på nasjonalt nivå og hva som er gjennomgående utfordringer i skoleeierens og skolens behandling av sakene. Kompetanseheving av skolene og skoleeier på de aktuelle områdene kan også innarbeides i den skolebaserte kompetanseutviklingen som foreslås i kapittel 21. Å etablere velfungerende informasjonsutveksling mellom ulike statlige etater vil være viktig. Barneombudet vil også gjennom sin pådriverrolle påvirke Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet og peke på områder der det er behov for forbedringer, samt at Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet vil gi Barneombudet informasjon som er relevant for dets oppgaveløsning knyttet til kapittel 9a.

⁴¹ FN's barnekomité 2003 pkt. 25

⁴² Ot.prp. nr. 34 (2004–2005)

Forholdet til fylkeskommunale elev- og lærlingombud og mobbeombud

Utvalget mener videre at Barneombudet bør samarbeide med de fylkeskommunale elev- og lærlingombudene og mobbeombudene. Disse kan være samarbeidspartnere som kan bidra til å gjøre det kjent at Barneombudet er rette instans for klager på skolens mangelfulle oppfølging av krenkelser etter kapittel 9a. De lokale ombudene er ikke myndighetsorganer, men har oppgaver knyttet til veiledning og informasjon.

Ombudets kompetanse og dimensjonering

For at ordningen skal bli tilgjengelig for elever og foreldre, er det avgjørende at dimensjoneringen sikrer at Barneombudet får tilstrekkelige ressurser til å løse de nye oppgavene på en god måte. Dette innebærer oppgaver knyttet til både klagebehandling, veiledning, informasjon og pådriverrollen. Ombudet må være bemannet slik at det har kapasitet til å holde saksbehandlingstiden lav. Det må også være kapasitet til å veilede og informere om regelverket. Det må påregnes en del utadrettet virksomhet for å informere om rettighetene. Videre skal ombudet skape oppmerksomhet om elevenes psykososiale skolemiljø, krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen. Ombudet bør – knyttet til oppgavene etter opplæringsloven kapittel 9a – ha en stab som er tverrfaglig sammensatt, men med overvekt av juridisk kompetanse. Videre er det behov for barnefaglig kompetanse og skolefaglig kompetanse.

Forslaget vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for Barneombudet og vil måtte kompenseres. Det svenske Barn- og elevombudet har i dag om lag 20 årsverk og kan disponere inntil 15 millioner svenske kroner. Utvalget legger til grunn at for at Barneombudet skal kunne forvalte de oppgavene som er skissert over, på en god måte, og ha kapasitet til både saksbehandling, informasjon og veiledning knyttet til kapittel 9a, bør det ha om lag 15 årsverk i starten. Årsverkene vil i starten også måtte gi omfattende informasjon om nytt kapittel 9a og den nye klageordningen. Ved at saksbehandlingen plasseres hos Barneombudet, vil det være mulig å benytte administrative funksjoner hos ombudet. Utvalget anslår at kostnaden for 15 årsverk og muligheter for reise- og informasjonsvirksomhet vil komme på rundt 15 millioner kroner årlig. Barneombudet får i dag 2,6 millioner kroner fra Kunnskapsdepartementet. Dette innebærer at det vil være behov for ca. 12,5 millioner kroner. Kostnader for

Skolemiljøklagenemnda kan estimeres til om lag 1,5 millioner kroner.

For Fylkesmannen vil forslaget ha positive økonomiske og administrative konsekvenser. Omfanget av dette vil variere avhengig av antall klagesaker, men for de fleste embetene vil konsekvensene være mindre, til tross for at enkeltsakene er kompliserte. For embetene kan disse ressursene brukes til hendelsesbaserte tilsyn knyttet til kapittel 9a og eventuelt enkeltvedtak om administrative sanksjoner og reaksjoner.

16.3.10 Resultatet i saken

Når Barneombudet vurderer en sak, skal det ta stilling til skolens oppfyllelse av aktivitetsplikten, herunder om skolens tiltak er egnede og tilstrekkelige til at eleven igjen får et trygt psykososialt skolemiljø. Det er konklusjonen på dette og eventuelt om det er andre tiltak som bør pålegges skoleeieren, som vil avgjøre resultatet av klagen.

Dersom Barneombudet finner at skoleeieren ikke har oppfylt sine plikter, kan Barneombudet pålegge skoleeieren å sette inn tiltak, slik Arbeidstilsynet kan etter arbeidsmiljøloven kapittel 18. Barneombudet bør kunne pålegge skoleeieren de samme tiltakene som skoleeieren selv kan fastsette innenfor rammene av opplæringsloven. Barneombudet bør også kunne kreve oppreisning fra skoleeieren for ikke-økonomisk tap knyttet til krenkelser som eleven er utsatt for, som det svenske Barn- og elevombudet kan. Dersom skoleeieren ikke vil betale dette, må Barneombudet på vegne av eleven og foreldrene eventuelt gå rettens vei for at skoleeieren blir pålagt å innfri kravet. Videre bør Barneombudet ha hjemmel for å pålegge skoleeiere administrative sanksjoner og reaksjoner dersom nærmere vilkår er oppfylt, for å sikre at skolens plikter oppfylles og eleven får et trygt skolemiljø. Oppreisning og sanksjoner drøftes nærmere nedenfor.

Utvalget er tydelig på at det er avgjørende at Barneombudet blir utstyrt med «juridiske muskler», slik at det blir et effektivt og reelt vern for elever som opplever at skoleeieren og skolen ikke gjør nok når det krenkes. Dette handler om barn som i ytterste konsekvens kan få langvarige skader forårsaket av mobbing. For mer om dette, se kunnskapsgrunnlaget kapittel 5 og kapittel 24. For noen av disse barna har krenkelsene og mobbingen blitt varige sår som gjør at de ikke får utnyttet sitt potensial og faller utenfor arbeidslivet. Dette har store konsekvenser for den enkelte og for samfunnet. I alvorlige saker mener utvalget at det er behov for kraftige virkemidler.

16.3.11 Klage på ombudets vedtak – Skolemiljøklagenemnda

Ombudet skal treffe enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Ombudets vedtak bør kunne påklages til en klageinstans slik at det blir en toinstansordning. En toinstansbehandling vil være i tråd med forvaltningslovens system og alminnelige rettsikkerhetsprinsipper. Klageinstansen bør kunne vurdere alle sider av saken og kunne stadfeste eller omgjøre Barneombudets vedtak, eventuelt avvise saken. Klageinstansen vil vurdere ombudets vedtak. Klageinstansen bør ha den samme kompetansen (myndigheten) som Barneombudet har etter ny § 9A-10, og også kunne gi pålegg om tiltak og pålegge tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr. Klageinstansen fatter enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Klagenemnda bør også kunne kreve oppreisning på vegne av eleven og foreldrene, jf. ny § 9A-12 første ledd. Dette kan også Likestillings- og diskrimineringsnemnda.

Det kan her tenkes to løsninger: enten en egen klagenemnd eller at departementet er klageinstans. Å fastsette at departementet skal være klageinstans, vil i realiteten gi ombudet et underordningsforhold til forvaltningen i klagebehandlingen i disse sakene. Barneombudets vedtak vil da kunne overprøves av departementet. Det vil være problematisk for ombudets rolle som uavhengig organ og bør, slik utvalget ser det, unngås. Utvalget fraråder en slik løsning. Utvalget viser også til det daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet, som uttalte dette:

«Hvis behovet for uavhengighet tilsier at klagesaker ikke bør behandles av overordnet departement, blir neste spørsmål hvordan uavhengig klagesaksbehandling kan organiseres. Regjeringen legger av rettsikkerhetshensyn til grunn prinsippet om toinstansbehandling. Selv om et tilsyn er gitt uavhengighet i behandlingen av enkeltsaker, skal dets vedtak kunne påklages.

Organiseringen av klagesaksbehandlingen kan løses ved etablering av klagenemnder som ikke kan instrueres av overordnet departement eller av Kongen i statsråd. De vedtak som klagenemnden fatter, bør innenfor en slik ramme ikke kunne påklages videre til departementet. Men på vanlig måte kan vedtakene følges rettslig ved domstolene og de kan bringes inn for Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Dette er viktig for rettsikkerheten. En nemndsløsning må videre av hensyn til tilsynsobjektene, målsetningen om bruker-

retting i statlig virksomhet og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, organiseres slik at behandling av saker kan skje raskt.»⁴³

Skolemiljøklagenemnda

Bruk av nemnder er vanlig i norsk forvaltning som klageordning. Difi registrerte i 2014 52 store og små klagenemnder. Disse var fordelt på 14 departementsområder, blant annet Kunnskapsdepartementets. De fleste av nemndene er klageorganer som har som eneste eller viktigste oppgave å overprøve vedtak som er truffet av et annet statlig forvaltningsvedtak.⁴⁴ Flesteparten av nemndene hadde i oppgave å overprøve vedtak truffet av et annet statlig forvaltningsorgan. Utvalget foreslår at det opprettes en klagenemnd som har i oppgave å behandle klager på Barneombudets vedtak, kalt Skolemiljøklagenemnda. På denne måten unngår man at vedtakene kan påvirkes av politiske vurderinger, og at Barneombudet ikke lenger er uavhengig. Nettopp hensynet til uavhengighet var begrunnelsen for å opprette Likestillings- og diskrimineringsnemnda i Ot.prp. nr. 34 (2004–2005).

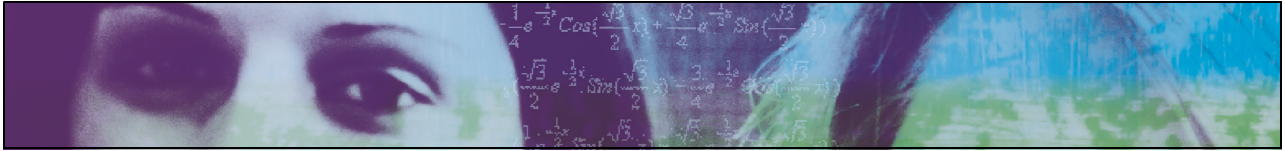
Ved at det opprettes en særskilt klagenemnd, vil Barneombudet fortsatt ha en selvstendig stilling, selv om det er mulig å klage på pålegg og andre enkeltvedtak som er fattet av ombudet. Selvstendigheten må forstås som at ombudets faglige vurderinger ikke kan instrueres. Det at klagenemnda kommer til et annet resultat, vil ikke gå ut over Barneombudets uavhengighet. Dette er en tilsvarende ordning som andre uavhengige instanser har, og gjelder for eksempel for Personklagenemnda, som overprøver vedtak truffet av Datatilsynet.

Det finnes i dag flere ulike nemnder som det er mulig å se til for organisering, for eksempel Likestillings- og diskrimineringsnemnda og Personklagenemnda, for å nevne noen. Det er store forskjeller når det gjelder nemndenes sammensetning, medlemmenes kompetanse og hvordan de oppnevnes/ansettes, saksbehandlingsregler og beslutningsregler, åpenhet og kontroll med nemndas arbeid og beslutninger.⁴⁵ Utvalget foreslår at Skolemiljøklagenemnda oppnevnes av Kongen i statsråd. Det bør være Kunnskapsdepartementet som utarbeider forslag. Medlemmene oppnevnes for en periode på fire år og kan gjenoppnevnes. Utvalget foreslår at nemnda i tillegg til lederen har

⁴³ St.meld. nr. 17 (2002–2003) side 35

⁴⁴ Direktoratet for forvaltning og IKT 2014a

⁴⁵ Direktoratet for forvaltning og IKT 2014b



Figur 16.4

to medlemmer, samt at det oppnevnes to personlige varamedlemmer. Nemnda bør i hovedsak ha juridisk kompetanse, men ett av medlemmene bør ha skolefaglig bakgrunn. Varamedlemmene møter ved forfall. Lederen og ett av medlemmene skal ha juridisk embetseksamen eller mastergraden i rettsvitenskap.

Utvalget mener det er avgjørende at klagenemnda ikke blir for stor, og at det ikke knyttes en stor administrasjon til ordningen i starten. Før det har dannet seg et mønster når det gjelder gjennomsnittlig antall klagesaker til nemnda, bør det ses til erfaringer fra Likestillingsnemnda. Utvalget foreslår at Barneombudet samler inn sakens dokumenter for Skolemiljøklagenemnda, og at nemndas leder forbereder saken og skriver nemndas enkeltvedtak. En tilsvarende ordning ble valgt for Likestillingsnemnda ved opprettelsen. Utvalget foreslår at departementet evaluerer denne ordningen etter to år og avgjør om det eventuelt er behov for et mindre sekretariat for klagenemnda, slik som Likestillings- og diskrimineringsnemnda har i dag. Utvalgt anslår at Skolemiljøklagenemnda vil innebære en kostnad på om lag 1,5 millioner kroner, tilsvarende som for Personklagenemnda.

16.3.12 Oppsummering av utvalgets forslag til klageordning

Barneombudets mandat endres slik at det blir førsteinstans for saker etter opplæringsloven kapittel 9a om krenkende behandling. Det fastsettes i opplæringsloven hva det kan klages på, og regler for Barneombudets saksbehandling. Barneombudet behandler klager fra elever etter kapittel 9a og forvaltningsloven. Barneombudet kan gi pålegg om tiltak og retting og fatte vedtak rettet mot offentlige og private skoleeiere. Ombudet kan som ledd i sin saksbehandling rykke ut ved alvorlige saker og innkalle skoleeiere/skoler til møter om saker på kort varsel. Det hjemles også at Barneombudet som førsteinstans kan treffe vedtak om administrative sanksjoner og reaksjoner og under gitte vilkår kreve oppreisning på vegne av eleven. Barneombudet har også oppgaver knyttet til informasjonsarbeid og en pådriverrolle. Dersom ombudet finner forhold som det mener tilsynsmyndig-

hetene bør ha kjennskap til, skal ombudet bringe opplysningene videre til dem. Barneombudets vedtak kan påklages til særskilt klagenemnd – Skolemiljøklagenemnda.

16.4 Tilsyn

I den første utfordringen om elevenes rettssikkerhet peker utvalget på at det er behov for å se nærmere på tilsynet innenfor utdanningssektoren og hvordan dette kan være et virkemiddel for å sikre elevens rett til et trygt psykososialt skolemiljø etter opplæringsloven. Målet med tilsynet er å øke regelverksetterlevelsen og dermed sikre at elevene får det opplæringstilbudet som Stortinget har bestemt – en likeverdig opplæring av høy kvalitet. Tilsynet skal bidra til læring hos skoleeieren og gir også informasjon om tilstanden i sektoren.⁴⁶

Tilsynet med grunnopplæringen er et lovlig-
hetstilsyn. Staten kan bare gjøre undersøkelser som gir informasjon om regelverksetterlevelsen, og kan bare pålegge endring der det avdekkes lovbrudd. Dette betyr at tilsynet ikke kan ta opp forhold som ligger utenfor opplæringsloven med forskrifter. Det kommunale selvstyret legger begrensninger på hvor langt staten kan gå i å instruere kommuner og fylkeskommuner utenfor tilsynet og utenfor opplæringsregelverket.

16.4.1 Styling, organisering og ressursbruk

I Norge styres tilsynet av Utdanningsdirektoratet, som et «fullsortimentsdirektorat» med 18 underliggende flersortimentsembeter. Det er Utdanningsdirektoratet selv som gjennomfører tilsyn med private skoler, mens Fylkesmannen fører tilsyn med kommuner og fylkeskommuner. All tilsynsvirksomhet er basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger. Ressursene skal innrettes der sannsynligheten for lovbrudd er størst og konsekvensene mest alvorlige. Dette gjelder både for hvilke temaer det skal føres tilsyn med, og hvilke kommuner/skoler som det skal føres kontroll med. Basert på embetenes egne opplysninger gitt

⁴⁶ Utdanningsdirektoratet 2013a

til direktoratet høsten 2013 om tilgjengelige årsverksressurser, anslår Utdanningsdirektoratet at det hos fylkesmennene og i direktoratet til sammen er om lag 67 årsverk tilgjengelig for tilsyn på opplærings- og barnehageområdet.⁴⁷

Det har det i perioden 2008–2013 blitt gjennomført mellom 300 og 400 tilsyn årlig (alle temaer inkludert). Regelverket på barnehageområdet og opplæringsområdet er omfattende og krevende å føre tilsyn med. Ressurssituasjonen setter også visse begrensninger for fremgangsmåten i tilsynet. For eksempel vil det med de ressurser direktoratet og fylkesmennene har til rådighet ifølge Utdanningsdirektoratet, ikke være mulig å gjennomføre observasjoner i det omfang og etter de metoder som er nødvendig for at observasjonene skal kunne benyttes som en pålitelig kilde i et lovlighetstilsyn. I vurderingen av risiko må man gjøre en avveining mellom å nå flest mulig eller innrette tilsynet der konsekvensen av lovbrudd for den enkelte er betydelig.⁴⁸

16.4.2 Tilsyn som virkemiddel for å sikre elevenes psykososiale skolemiljø

Tilsyn er et virkemiddel som må møte de til enhver tid gjeldende utfordringer i samfunnet og utvikles deretter. Målet med tilsynet er å korrigere praksis for å skape kvalitetsforbedring. Utvalget mener at tilsyn kan være et effektivt virkemiddel som kan bidra til at regelverket følges i sektoren. Tilsyn kan øke kommunenes og fylkeskommunenes regelverkskompetanse og bidra til at elevenes rettssikkerhet kan bli ivaretatt. Utvalget støtter den dreiningen i tilsynsmetodikk som Utdanningsdirektoratet opplyser det vil gjøre, ved å legge større vekt på mer veiledning før tilsyn blir gjennomført. Utvalget er opptatt av at det bør vurderes ytterligere hvordan tilsynsresultatene kan benyttes best mulig i etterkant av tilsyn, for eksempel om tilsynsresultater i større grad kan brukes til å spisse og prioritere veiledningsaktiviteter overfor kommuner og fylkeskommuner.

Utvalget mener tilsyn kan være et effektivt virkemiddel som kan bidra til at regelverket følges. Tilsyn kan øke kommunenes kompetanse i regelverket og bidra til at elevenes rettssikkerhet kan bli bedre ivaretatt. Rokkansenteret fant i evalueringen av *Bedre læringsmiljø* at flere av skoleeierne og skolene oppfattet at det at elevenes psykososiale miljø var tema for Felles nasjonalt tilsyn, var et viktig signal fra nasjonale myndigheter om å

fokusere på nettopp dette området. Forskerne understreker at de ikke har grunnlag for å generalisere, men at det synes som om tilsyn kan ha en disiplinerende effekt, ikke minst på det området der det er varslet tilsyn.⁴⁹ Utvalget mener det er positivt med Felles nasjonalt tilsyn. Dette bidrar til at det skapes en felles nasjonal oppmerksomhet om det temaet som er valgt ut. Utvalget vil imidlertid anbefale at embetene i større grad gjennomfører egeninitierte tilsyn basert på risikovurderinger og informasjon om alvorlige hendelser som har skjedd i skoler. Embetene bør prioritere å gjennomføre tilsyn i de kommunene, fylkeskommunene og på de skolene der resultatene fra Elevundersøkelsen og bekymringsmeldinger indikerer at det nasjonale regelverket knyttet til elevenes skolemiljø ikke blir fulgt.

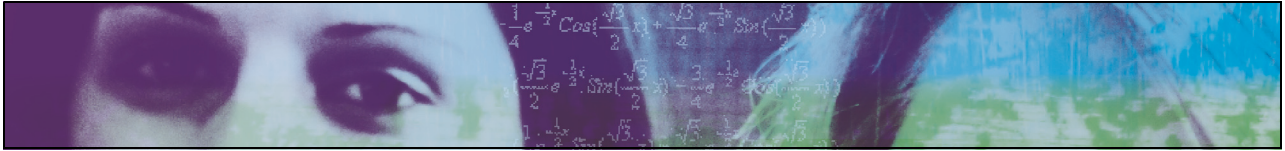
Utvalget har merket seg at det brukes forholdsvis færre årsverk til tilsyn på grunnopplæringen i Norge enn i Sverige. Utvalget mener at det er viktig at Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene har de nødvendige ressursene til å gjennomføre tilsyn. Det er store forskjeller mellom embetene når det gjelder i hvilken grad de har kapasitet til å gjennomføre hendelsesbaserte tilsyn. I tilfeller der fylkesmennene får informasjon om enkelt saker som indikerer at en skoleeier ikke har fulgt opp en elev som har blitt utsatt for krenkelser som mobbing, kan det være viktig at Fylkesmannen har ressurser og prioriterer tilsyn. Dette vil kreve en prioritering hos Fylkesmannen og at Utdanningsdirektoratet er tydelig på at dette er en del av Fylkesmannens oppgaver.

Tilsynskorpset på skoleområdet består av 18 embeter i tillegg til Utdanningsdirektoratet. Det er derfor svært viktig at utviklingen av tilsynsvirkemiddelet skjer innenfor rammen av fellesskapet og de ressursene som er til rådighet. Utviklingen må ivareta kravene til likebehandling, forutsigbarhet og kontradiksjon. Tilsynsmyndigheten bør gis hjemmel for å kunne gjøre vedtak om administrative sanksjoner og reaksjoner dersom de avdekker alvorlige eller gjentatte lovbrudd i forbindelse med tilsyn. For Fylkesmannens tilsyn med opplæringsområdet og barnehageområdet er pålegg om retting eneste reaksjonsmulighet etter gjeldende rett. I tilsyn med private skoler kan det ilegges pålegg om retting, tilbakeholdelse eller tilbakebetaling av tilskudd samt tilbaketrekking av godkjenning, jf. privatskoleloven § 7-2a. Utvalget mener at også Fylkesmannen som tilsynsmyndighet har behov for en hjemmel for å ta i bruk administrative sanksjoner og reaksjoner når det avdek-

⁴⁷ Utdanningsdirektoratet 2013h

⁴⁸ Utdanningsdirektoratet 2013h

⁴⁹ Helgøy og Homme 2013



Figur 16.5

kes lovbrudd etter opplæringsloven. Dette vil også bidra til å gi tilsynet mer gjennomslagskraft. Dette behandles nedenfor i avsnitt 16.5.

16.4.3 Oppsummering

Alle embetene skal prioritere hendelsesbaserte tilsyn dersom de får informasjon om enkeltsaker som kan innebære alvorlige eller gjentatte brudd på elevens rettigheter etter kapittel 9a. Fylkesmannsembetene må ha tilstrekkelige ressurser til dette. Utvalget mener videre at det må utredes om embetene har tilstrekkelige ressurser til å prioritere hendelsesbaserte tilsyn innenfor rammen. Tilsynsmyndigheten må gis hjemmel for å pålegge administrative sanksjoner og reaksjoner dersom tilsynet avdekker alvorlige eller gjentatte lovbrudd, for å sikre at avviket lukkes.

16.5 Administrative sanksjoner og reaksjoner

Skoleeieres og skolars regelverksoppfyllelse i 9a-saker har blitt drøftet i forbindelse med både tilsyn og klagebehandling. Flere utvalget har vært i kontakt med, har pekt på at det er behov for virkemidler for å sikre at regelverksetterlevelsen bedres. Flere av disse, for eksempel Barneombudet og FUG, har etterlyst muligheten for å sanksjonere skoleeiere og skoler som ikke oppfyller kravene i kapittel 9a, enten dette avdekkes i forbindelse med tilsyn eller klagesaker. Utvalget ser med bekymring på klagesaker som har versert i systemet i mange år uten at eleven opplever at skolemiljøet har blitt bedre, og at elever har opplevd år med krenkelser selv om Fylkesmannen har avdekket lovbrudd i forbindelse med tilsynsaker eller klagesaker. Signaler om at skoleeiere og skoler ikke etterlever innholdet i vedtaket fra Fylkesmannen, er også bekymringsfullt.

Utvalget vurderer i dette kapitlet behovet for administrative sanksjoner og reaksjoner i opplæringsloven og foreslår at det lovfestes at tilsynsmyndigheten etter § 14-1 og klageinstansen etter § 15-2 og Barneombudet og Skolemiljøklagenemnda får hjemmel for å gjøre vedtak om dette. Utvalget foreslår at følgende administrative sank-

sjoner og reaksjoner lovfestes: pålegg om tiltak og retting, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Det foreslås et nytt kapittel 16 i opplæringsloven om administrative sanksjoner og reaksjoner.

I klagesaker som behandles etter ny §§ 9A-10 og 9A-11, samt ved tilsyn knyttet til kapittel 9a bør de administrative sanksjonene og reaksjonene også kunne gjelde for private skoler med rett til statstilskudd, i og med at kapittel 9a også gjelder for disse, jf. privatskoleloven § 2-4.

16.5.1 Begrepsavklaring

Bruk av administrative sanksjoner og reaksjoner rettet mot private og offentlige rettssubjekter som ikke oppfyller lovkrav, har blitt drøftet de siste 15 årene. Det er store forskjeller mellom ulike sektorer når det gjelder i hvilken grad det er hjemmel i lov til å ilegge denne typen reaksjoner. Det er anslått at omkring 60 lover har bestemmelser om ulike typer administrative sanksjoner og reaksjoner.

NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring* kan på mange måter sies å ha beredt grunnen for en omdreining i trenden med å omdanne statens reaksjoner fra straff til administrative sanksjoner. I denne utredningen foretar Sanksjonslovutvalget en gjennomgang av hvordan det bør reageres mot lovbrudd, og utreder hvilke sanksjoner som kan være mer effektive enn straff. Utredningen går gjennom en rekke administrative sanksjoner og reaksjoner og gir anbefalinger om bruk av disse. Denne utredningen er referansepunktet for de fleste etterfølgende offentlige dokumenter om temaet, og også Djupedalutvalget legger prinsippene i NOU 2003: 15 til grunn for sine vurderinger. Det daværende Justisdepartementet ga sin tilslutning til hovedpunktene i utredningen i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004).

Sanksjonslovutvalget utarbeidet for sitt arbeid en definisjon av *administrative sanksjoner*. Den lød slik:

«Begrepet 'administrativ sanksjon' brukes om sanksjoner som ilegges av et forvaltningsorgan som ved lov er tildelt kompetanse til å ilegge sanksjoner. Med 'sanksjon' menes negative reaksjoner som retter seg mot begåtte overtred-

delsler av lov, forskrift eller enkeltvedtak, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål. Reaksjoner som hovedsakelig eller for det vesentlige har andre formål, betegnes «andre forvaltningstiltak.»⁵⁰

Djupedalutvalget legger også til grunn denne forståelsen av administrative sanksjoner. Som administrative sanksjoner regnes ifølge NOU 2003: 15 overtredelsesgebyr, tilleggsbetaling, tap av offentlig ytelse, administrativt rettighetstap, administrativ inndragning, formell advarsel og foretakssanksjon. De viktigste administrative sanksjonene inngår i én av to hovedgrupper: Enten dreier det seg om en økonomisk forpliktelse eller om tap av en rettighet. I tillegg kommer formelle advarsler, som kan være en alternativ sanksjon i begge hovedgrupper. Administrative sanksjoner er formelt forvaltningsrettslige enkeltvedtak som skal behandles etter forvaltningsloven. Den rettslige prøvingen skjer etter sivilprosessens regler. Sanksjonene har mange fellestrekk med straffetiltak som reguleres av straffeprosessen. Sanksjoner som ilegges av forvaltningen, er kalt administrative sanksjoner.

Forvaltningen ilegger også andre negative reaksjoner som mangler et fremtredende pønalt formål, og som dermed ikke er sanksjoner i denne forstand. Sanksjonslovutvalget benytter begrepet «andre forvaltningstiltak» om vedtak som ikke er sanksjoner. Andre forvaltningstiltak er i senere utredninger også kalt *administrative reaksjoner*, se blant annet akvakulturloven.⁵¹ Utvalget vil i det følgende nytte samme begrepsbruk som akvakulturloven. Begrepet administrative reaksjoner er et mer dekkende begrep enn «andre forvaltningsrettslige tiltak». De viktigste av administrative reaksjonene er pålegg om stansing og retting, tvangsmulkt og tilbakekall av offentlig tillatelse. Tvangsmulkt og pålegg om stansing og retting må ses i sammenheng fordi loven ofte gir forvaltningen hjemmel for å ilegge tvangsmulkt for å sikre at pålegg blir oppfylt innen den fristen som er satt. Tvangsmulkten skiller seg fra økonomiske sanksjoner ved at formålet ikke er pønalt, men å fremtvinge oppfyllelse. I tilfeller der det er noe å gjenopprette, kan tvangsmulkt ofte være mer effektivt enn sanksjoner for å oppnå etterlevelse.

16.5.2 Bakgrunn og gjeldende rett

Opplæringsloven er i dag en lov uten administrative sanksjoner og reaksjoner dersom skoleeiere eller skoler ikke oppfyller kravene i opplæringsloven. Det er ikke hjemmel for å pålegge denne typen sanksjoner eller reaksjoner i klagesaker eller i tilsynssaker.

I forbindelse med høringen av forslag til kapittel 9a var lovfesting av administrative sanksjoner og reaksjoner noe som flere høringsinstanser tok opp. I Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) pekte det daværende Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet på at blant de høringsinstansene som ønsket statlig tilsyn, var det flere som savnet sanksjonskompetanse hos tilsynsorganet. Departementet vurderte det slik:

«Flere høringsinstansar peikte på at lovforslaget ikkje inneheldt noko om høve til sanksjonar. Sanksjonar kan vere tvangsmulkt, straff, påbod om å stanse verksemda, og, for private skolar, tap av godkjenning. Opplæringslova inneheld inga føresegn om tvangsmulkt, noko den kommunale helsetenesta og Arbeidstilsynet kan vedta etter sitt lovverk. Departementet ser det slik at høvet til å gi tvangsmulkt i praksis er lite eigna som verkemiddel overfor offentlege skolar, sidan pengekrav mot offentlege organ ikkje kan tvangsfyllbyrdast, jf. tvangsfyllbyrdingslova § 1-2.

Å stanse verksemda er etter departementet si oppfatning problematisk som sanksjonsmiddel. Når det gjeld helselovgivinga og arbeidsmiljølovgivinga, blir stansing også brukt berre i dei tilfella da miljøtilhøva representerer ein overhengande fare for alvorleg helseskade, jf. kommunehelsetenestelova § 4a-10. Etter dette regelverket vil dårleg trivsel og læring gi grunnlag for pålegg om retting, men det vil ikkje vere tilstrekkeleg grunn til å stanse verksemda.

Etter departementet sitt syn vil påleggsføresegna i opplæringslova § 14-1 tredje ledd likevel opne for pålegg om å stanse eller flytte undervisninga dersom det er nødvendig for at skoleeigaren skal kunne bringe situasjonen i samsvar med krava i lova. Departementet finn det derfor ikkje nødvendig å gi ei eiga føresegn som uttrykkeleg gir tilsynet kompetanse til å stanse verksemda.»⁵²

⁵⁰ NOU 2003: 15 side 64

⁵¹ Fiskeri- og kystdepartementet 2012

⁵² Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) side 26–27

Utvalget er av den oppfatning at det er behov for en ny vurdering av spørsmålet om det bør hjemles administrative sanksjoner og reaksjoner i opplæringsloven. Det er behov for en mer grundig vurdering enn den departementet gjorde på starten av 2000-tallet, der man også ser på erfaringer fra drøye ti år med tilsyn og klagebehandling knyttet til kapittel 9a, samt erfaringer fra andre sektorer. Utvalget mener at erfaringene taler for at det er behov for å innføre administrative sanksjoner og reaksjoner, og vil foreslå dette i denne utredningen. Utvalget merker seg også at departementet i Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) blander sammen ulike begreper og omtaler straff, administrative sanksjoner og reaksjoner om hverandre i sin vurdering. Når det gjelder lovfesting av administrative sanksjoner og reaksjoner, må det vurderes om det er behov for slike virkemidler, og hvilke administrative sanksjoner og reaksjoner som vil være hensiktsmessige. Det er ikke slik at alle sanksjoner og reaksjoner vil være like aktuelle.

16.5.3 Forholdet til Grunnloven § 96 og EMK

Når det skal vurderes om det bør innføres administrative sanksjoner og reaksjoner i opplæringsloven, må forholdet til Grunnloven § 96 vurderes. Grunnloven § 96 slår fast at straff bare kan ilegges ved dom. En forvaltningsilagt sanksjon som er straff, vil være i strid med Grunnloven § 96.⁵³ Det innebærer at en forutsetning for å innføre administrative sanksjoner i opplæringsloven er at dette ikke er straff etter Grunnloven.

Videre er det slik at dersom en administrativ sanksjon er å regne som straff etter den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), stilles det i tillegg krav til forvaltningsprosessen i konvensjonen. Det følger av EMK artikkel 6 at en administrativ sanksjon som utgjør en straffesiktelse, vil utløse et krav om rettferdig rettergang. En administrativ sanksjon som anses som straffeforfølgning, utløser et forbud mot gjentatt straffeforfølgning etter EMK protokoll 7 artikkel 4 nummer 1.⁵⁴ Imidlertid er det slik at en sanksjon som utløser kravene etter EMK, ikke nødvendigvis er å regne som straff etter Grunnloven § 96. Det er heller ikke noe domskrav etter EMK. Konsekvensen av dette er at selv om en sanksjon regnes som straff etter EMK, kan den ilegges av forvaltningen, men EMK artikkel 6 stiller opp krav til rettferdig rettergang som innebærer flere saksbehandlingskrav. Utvalget viser i denne forbindelse

til at arbeidsgruppen som vurderte administrative sanksjoner i akvakulturloven, utredet denne problemstillingen og konkluderte med at det er klart at verken tvangsmulkt eller administrativ inndragning er å regne som straff etter Grunnloven eller EMK.⁵⁵

Den administrative sanksjonen som det har blitt reist flest spørsmål ved om egentlig er å regne som straff, er overtredelsesgebyret. Utvalget viser i denne sammenheng til vurderinger i Prop. 103 L (2012–2013) og legger disse til grunn også i denne utredningen. Fiskeri- og kystdepartementet konkluderer i Prop. 103 L (2012–2013) med at overtredelsesgebyr ikke er å regne som straff etter Grunnloven eller EMK. Samtidig foreslår departementet at det i reguleringen av overtredelsesgebyr i akvakulturloven fastsettes krav til saksbehandlingen som i alle tilfeller vil oppfylle kravene i EMK artikkel 6. Djupedalutvalget vil nedenfor vurdere om det er hensiktsmessig å lovfeste hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr ved lovbrudd etter opplæringsloven. Dersom utvalget kommer til at det er aktuelt, deler Djupedalutvalget synet i Prop. 103 L (2012–2013) om at det i alle tilfeller bør fastsettes krav til saksbehandlingen som oppfyller kravene i EMK artikkel 6.

Alminnelige forvaltningsrettslige rettssikkerhetsgarantier

Administrative sanksjoner og reaksjoner er forvaltningsvedtak og krever lovhjemmel. Felles for administrative sanksjoner og reaksjoner er at vedtaket innebærer myndighetsutøvelse. Dess mer inngripende forvaltningsvedtaket er, dess klarere lovhjemmel kreves. I og med at administrative sanksjoner og reaksjoner er å regne som inngripende, vil lovkravprinsippet stille strenge krav til klart utformede sanksjons- og reaksjonsregler. Dette betyr at både handlingsnormene som er sanksjonerbare, og sanksjonshjemmelen må være klart utformet. Utvalget mener at det bør gå frem av opplæringsloven selv hvilke sanksjoner som kan ilegges, og vilkår og krav til saksbehandlingen. Dette vil være viktig for forutsigbarheten til skoleeierne. I forbindelse med administrative sanksjoner og reaksjoner gjelder det krav til forvaltningens saksbehandling. Vedtak som er en reaksjon på lovbrudd, vil gjennomgående være enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav a og b. Det innebærer at kravene i forvaltningsloven kommer til anvendelse.⁵⁶ Det er forskjeller mel-

⁵³ Fiskeri- og kystdepartementet 2012

⁵⁴ Fiskeri- og kystdepartementet 2012

⁵⁵ Fiskeri- og kystdepartementet 2012

⁵⁶ Fiskeri- og kystdepartementet 2012

lom ulike lover når det gjelder om det er klageadgang på vedtak om administrative sanksjoner og reaksjoner. Et vedtak om administrativ sanksjon vil alltid kunne *overprøves av domstolene* etter reglene i sivilprosessen.

16.5.4 Vurdering av behov for administrative sanksjoner og reaksjoner

Djupedalutvalget viser til at Sanksjonslovutvalget i NOU 2003: 15 trakk frem tre spørsmål som er særlig viktige i vurderingen av om en regel bør kunne resultere i administrative sanksjoner. Disse er følgende:

- Det må være påvist et sanksjonsbehov,
- bruk av administrative sanksjoner må være hensiktsmessig og forholdsmessig, og
- det bør fra før finnes et forvaltningsorgan som håndheving og sanksjonskompetanse kan legges til.⁵⁷

Om disse tre spørsmålene er det i NOU 2003: 15 blant annet uttalt at når det gjelder sanksjonsbehovet, må det oppstilles et krav om at det er *sannsynliggjort at det er behov for en sanksjon* for å sikre tilstrekkelig grad av etterlevelse. *Hensiktsmessighetsvurderingen* må i utgangspunktet foretas for hvert forvaltningsområde og for hver sanksjon. Det er for eksempel ikke gitt at vurderingen blir den samme for vegtrafikk og helsevesen, eller for overtredelsesgebyrer og rettighetstap. Blant annet må det foretas en avveining mellom på den ene side forvaltningens behov for selv å kunne sanksjonere overtredelser, og på den annen side hensynet til borgernes rettssikkerhet. Hensynet til *forholdsmessighet* mellom overtredelse og reaksjon er grunnleggende. En forutsetning for å fastsette bestemmelser om administrative sanksjoner bør etter Sanksjonslovutvalgets syn være at det *allerede finnes forvaltningsorganer* som utfører tilsyn og kontroll med den aktuelle særloven, og som man kan legge sanksjonskompetansen til. Sanksjonslovutvalget viser til at for samfunnet vil særlig hensynet til effektivitet, begrensning i bruken av straff og behovet for et mer helhetlig og fleksibelt sanksjonssystem tale for å benytte administrative sanksjoner i større grad enn i dag.

Djupedalutvalget mener at det er påvist et sanksjonsbehov innenfor utdanningssektoren. Vi viser blant annet til avsnitt 15.5 og 16.3.2. Her vises det til at både tilsyn og klagesaker har vist at det er utfordringer knyttet til regelverksetterlevelsen. Utvalget mener at det i saker der lovbrud-

dene er alvorlige eller gjentatte, bør det være hjemmel for å ilegge administrative sanksjoner, og at det også er behov for administrative reaksjoner for å sikre at Barneombudets vedtak eller pålegg fra tilsynsmyndigheten oppfylles. Dersom elever og foreldre skal ha tiltro til regelverket og systemet, er det nødvendig at Barneombudet og tilsynsmyndigheten kan kreve tiltak for å sikre at opplæringsloven etterlevs. Det er også et signal til de som oppfyller lovens krav, at de som ikke gjør det, blir korrigert gjennom sanksjoner og andre reaksjoner. Lovlydige skoleeiere – som er det store flertallet – vil ha en berettiget forventning om at det reageres på lovovertridelser, av hensyn til både likebehandling og rettferdighet. En effektiv håndhevelse kan også bidra til å styrke utdanningssektorens omdømme ved at den underbygger at skolene er underlagt et seriøst regelverk og tilsyn. Sannsynligheten for bruk av sanksjoner og sanksjonens strenghet er velkjente momenter som påvirker viljen til å etterkomme plikter. Dersom plikter kan overses uten konsekvenser, vil det redusere viljen til å oppfylle dem.⁵⁸

Utvalget viser for øvrig til Barneombudet, som gjennom sin kjennskap til klagesaker, tilsyn og direkte henvendelser fra barn gjentatte ganger har pekt på sanksjonsbehovet.

«Barneombudet mener tiden er moden for ikke bare å overlate til kommunene om de vil følge opplæringsloven, men til å iverksette virkemidler som gjør kommunene tilstrekkelig motivert til å følge den. Av hensyn til den allmenne rettsoppfatning og av allmennpreventive hensyn, bør det reageres mot lovbrudd. Dette bør være klage- og tilsynsmyndighetens oppgave.»⁵⁹

Barneombudet har også spilt dette inn til utvalget.⁶⁰ Det samme gjelder Foreldreutvalget for grunnopplæringen og Foreningen Mobbing i Skolen, for å nevne noen.

Utvalget mener oppsummert at det er behov for å lovfeste administrative sanksjoner og reaksjoner i opplæringsloven. Sanksjoner i tiknytning til oppfølgingen av elevenes skolemiljø vil ha allmennpreventiv effekt, fremprovosere prioritet av saksområdet og sikre hurtighet i saksbehandlingen. Når det gjelder hvilke administrative sanksjoner og reaksjoner som er hensiktsmessige, vurderes dette under. Utvalget deler videre den oppfat-

⁵⁸ Craig 2008

⁵⁹ Barneombudet 2009 side 23

⁶⁰ Barneombudet 2013b

⁵⁷ NOU 2003: 15 side 147

ningen at i forbindelse med bruk av administrative sanksjoner eller reaksjoner må den ilagte sanksjonen eller reaksjonen være *forholdsmessig og gjenspeile faktum i den enkelte sak, arten av lovbrudd og skaderisiko*. Dette innebærer at det vil være ulike sanksjoner og reaksjoner som er egnet i ulike saker.

Når det gjelder forvaltningsinstans, vil det være aktuelt å gi denne myndigheten til tilsynsmyndighetene etter opplæringsloven § 14-1 og Barneombudet etter § 9A-10 og klageinstansene etter §§ 9A-11 og 15-2. Dette betyr at fylkesmennene, Barneombudet og Skolemiljøklagenemnda vil kunne pålegge administrative sanksjoner og reaksjoner i forbindelse med tilsyn og klagebehandling. I tillegg bør også Utdanningsdirektoratet som tilsynsmyndighet etter privatskoleloven ha hjemmel for å pålegge de administrative sanksjonene og reaksjonene som foreslås her i saker om skolemiljøet. Det bør ikke være forskjell på offentlige og private skoler.

16.5.5 Aktuelle sanksjoner

Utvalget har i vurderingen av utforming av regler om administrative sanksjoner og reaksjoner lagt til grunn overordnede anbefalinger fra Justis- og beredskapsdepartementet⁶¹, anbefalinger i NOU 2003: 15 og den praksis lovgiveren har lagt seg på i utformingen av regler om administrative sanksjoner og reaksjoner. I dette tilfellet ser vi særskilt på føringer i NOU 2003: 15, arbeidsmiljøloven og akvakulturloven. Lovgivningspraksis på andre forvaltningsområder har betydning for utvalgets vurdering på to måter. Utformingen av reaksjons- og sanksjonsbestemmelser i andre lover kan tjene som inspirasjon for forslag. I tillegg bør ubegrunnede forskjeller mellom ulike lover, særlig på tilstøtende områder, unngås.⁶² Bakgrunnen for at utvalget ser til akvakulturloven, er at akvakulturloven var en av de første lovene der det ble fastsatt administrative sanksjoner og reaksjoner. Sanksjonssystemet ble gjennomgått og endret i 2013. Det foreligger, slik utvalget vurderer det, gode og grundige forarbeider til disse endringene som er relevante også på andre rettsområder. De administrative sanksjonene og reaksjonene i akvakulturloven har virket over lengre tid, og det er mulig for andre sektorer å se hen til deres erfaringer.

Samtidig mener utvalget at det er nødvendig at administrative sanksjoner og reaksjoner ved overtredelse av opplæringsloven og privatskoleloven

tilpasses utdanningssektorens særegenheter. I tilsyn med private skoler kan det etter gjeldende rett ilegges pålegg om retting, tilbakeholdelse eller tilbakebetaling av tilskudd samt tilbaketrekking av godkjenning, jf. privatskoleloven § 7-2a.

For opplæringsloven har Barneombudet tidligere pekt på at sanksjoner ikke bare må være bøter og straff, men kan ha en spennvidde fra den mildeste kritikk, til pålegg om konkrete tiltak, plikt til å innhente kompetanse utenfra, bruk av dagbøter for å sikre rettidig gjennomføring, og i ytterste konsekvens bøter.

Eksempler på andre lover som har bestemmelser om administrative sanksjoner eller reaksjoner, er akvakulturloven, barnverntjenesteloven, helsepersonelloven, konkurranseloven, markedsføringsloven og folkehelseloven. Akvakulturloven har flere bestemmelser om administrative reaksjoner, sanksjoner og straff. Disse bestemmelsene finnes i kapittel 7 om reaksjoner ved overtredelser. Det er pålegg om tiltak i § 27, tvangsmulkt i § 28, tvungen iverksettelse av tiltak for den ansvarliges regning i § 29, administrativ inndragning av utbytteovertredelsesgebyr i § 29a, overtredelsesgebyr i § 30 og straff i § 31. I tillegg er det også i § 9a bokstav e hjemmel for tilbaketrekking av tillatelse, som også er en reaksjon på lovovertrødelse. Sanksjons- og reaksjonsreglene er nærmere presisert i akvakultursanksjonforskriften. Det er tilsynsmyndigheten som har myndighet til å pålegge administrative sanksjoner og reaksjoner. For de fleste av reaksjonene og sanksjonene er det ikke klageadgang. Dette må prøves rettslig.

Etter arbeidsmiljøloven har Arbeidstilsynet hjemmel for å bruke følgende administrative reaksjoner eller sanksjoner: pålegg om tiltak etter § 18-6, tvangsmulkt etter § 18-7, stansing etter § 18-8 og overtredelsesgebyr etter § 18-10.

Utvalget vil nedenfor vurdere nærmere hvilke administrative sanksjoner og reaksjoner som er hensiktsmessige i utdanningssektoren. Utvalget avgrensar vurderingen til de mest relevante administrative sanksjonene og reaksjonene, det vil si pålegg om tiltak og retting, tvangsmulkt, stansing og overtredelsesgebyr. Slik utvalget ser det er ikke tilleggsbetaling, tap av offentlig ytelse, administrativt rettighetstap eller administrativ inndragning relevante her. Utvalget vurderer først administrative reaksjoner, deretter sanksjoner.

Pålegg om tiltak eller retting

Den første administrative reaksjonen som vurderes, er pålegg om tiltak eller retting. Pålegg om tiltak eller retting er en vanlig administrativ reaks-

⁶¹ Justisdepartementet 2000

⁶² Prop. 103 L (2012–2013)

sjon. En rekke lover gir forvaltningen adgang til å pålegge privatpersoner og foretak plikt til for eksempel å stanse ulovlig virksomhet eller rette forhold som er i strid med loven, deriblant privat-skoleloven. I NOU 2003: 15 uttalte Sanksjonslovutvalget at det er åpenbart at pålegg om stansing og retting ikke er en sanksjon, slik utvalget har definert sanksjonsbegrepet. Samtidig er det på det rene at på mange forvaltningsområder er pålegg om retting kombinert med vedtak om tvangsmulkt i de fleste tilfeller tilstrekkelig til å sikre etterlevelse av loven. Administrative sanksjoner kan da begrenses til situasjoner der det ikke er noe å gjenopprette, og til de mer alvorlige overtredelser. Djupedalutvalget deler denne vurderingen og mener at det særlig i klagesaker vil være hensiktsmessig med lovhjemmel for å pålegge skoleiere å sette inn gitte tiltak for å sikre at krenking av elever stopper, og at elevens trygge psykososiale skolemiljø gjenoprettes. Utvalget er kjent med at det har vært en utfordring i klagesaker at det ikke har vært hjemmel for å gi pålegg og eventuelt følge opp manglende oppfølging av Fylkesmannens vedtak med ytterligere reaksjoner. Dette har ført til at det dessverre er noen klagesaker som har vart i flere år uten at eleven opplever at skolen tar tak i hans eller hennes psykososiale skolemiljø på en slik måte at lovens krav oppfylles.

Utvalget viser videre til at Arbeidstilsynet etter arbeidsmiljøloven § 18-6 har hjemmel for å gjøre enkeltvedtak om pålegg om gjennomføring av loven og forskriften. Det kan også gis pålegg om tiltak for brudd på bestemmelser i kapittel 4, som regulerer det psykososiale arbeidsmiljøet. Pålegg er et enkeltvedtak som normalt vil forplikte adressaten til å iverksette tiltak for å rette opp forhold som er i strid med loven. Varsel om pålegg og pålegg er den klart mest vanlige reaksjonen fra Arbeidstilsynet.⁶³ Etter arbeidsmiljøloven kan pålegg også gis for å stanse virksomheten eller deler av den eller for å forhindre bestemte handlinger eller arbeidsoperasjoner. Pålegg er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven og skal følge forvaltningslovens krav. Det vil si at før vedtak fattes, skal parten varsles og ha mulighet til å uttale seg, jf. forvaltningsloven §§ 16 og 17. Pålegget skal dessuten være skriftlig og begrunnes. Det er fastsatt i § 18-6 at det skal settes en frist for oppfyllelse av pålegget. Denne fristen skal angis i dager, uker eller måneder. Det er ikke i samsvar med loven at et pålegg *utføres så snart som mulig*.⁶⁴

Utvalget mener at det er behov for en tilsvarende hjemmel for å gi pålegg om tiltak eller retting etter opplæringsloven slik det er fastsatt i arbeidsmiljøloven § 18-6. En slik hjemmel vil også bedre harmonisere virkemidlene i opplæringsloven og arbeidsmiljøloven når det gjelder det psykososiale miljøet. Slik utvalget ser det er det ingen grunn til at Arbeidstilsynet skal kunne gi pålegg om tiltak eller retting ved lovbrudd etter arbeidsmiljøloven kapittel 4, mens Fylkesmannen eller Barneombudet ikke har tilsvarende myndighet i saker etter opplæringsloven kapittel 9a. Utvalget vil foreslå at det lovfestes en adgang til å gi pålegg om tiltak og retting i opplæringsloven.

Tvangsmulkt

Den neste administrative reaksjonen utvalget vurderer, er tvangsmulkt. Det er nær sammenheng mellom tvangsmulkt og pålegg om tiltak eller retting. Tvangsmulkt er aktuelt der en plikt som følger av lov, forskrift eller av pålegg gitt av forvaltningen, ikke blir oppfylt. Tvangsmulkt karakteriseres ved at formålet er å fremtvinge oppfyllelse. Personen eller foretaket, her skoleeieren, som har unnlatt å oppfylle en slik plikt eller et slikt pålegg, skal betale et beløp til det offentlige inntil pålegget er etterkommet. Tvangsmulkt er ikke en sanksjon slik Sanksjonslovutvalget har definert sanksjonsbegrepet. Det helt dominerende formålet med regler om tvangsmulkt er å fremtvinge oppfyllelse, herunder at lovlig tilstand gjenoprettes eller opprettholdes. Tvangsmulkten er et tiltak som er fremadrettet. Så lenge formålet med tvangsmulkt er et annet enn å påføre borgeren eller foretaket et onde som en reaksjon mot en overtredelse, er det uten betydning at mulkten vil bli opplevd som et onde av den vedtaket retter seg mot. Det er også uten betydning at en tvangsmulkt kan komme opp i betydelige beløp.⁶⁵

Tvangsmulkten kan være automatisk, ubetinget eller betinget. Tvangsmulkten kan videre bestå i at det skal betales en løpende mulkt eller være fastsatt som et engangsbeløp.⁶⁶ Dersom loven gir forvaltningen en adgang, men ikke plikt, til å fastsette tvangsmulkt for å gjennomføre et pålegg, er tvangsmulkten ikke automatisk. Ubetinget tvangsmulkt løper fra vedtakstidspunktet. Tvangsmulkten er betinget dersom den kan avverges ved at skoleeieren oppfylder pålegget innen den fristen forvaltningen har satt. De fleste lovbestemmelser om tvangsmulkt gir forvaltningen adgang til å

⁶³ Fougner mfl. 2013

⁶⁴ Fougner mfl. 2013, Ot.prp. nr. 41 (1975–76)

⁶⁵ NOU 2003: 15

⁶⁶ NOU 2003: 15

velge mellom løpende mulkt og engangsmulkt. Ifølge NOU 2003: 15 er det i praksis slik at tvangsmulkten normalt fastsettes enten som en løpende mulkt eller som et betinget engangsbeløp. Dette bidrar best til å realisere formålet med mulkten, nemlig å etablere et oppfyllellespress. Den nærmere utformingen av bestemmelsene om tvangsmulkt varierer en del. Dette gjelder beløp og beregningsmåte, hvem mulkten kan rettes mot, adgangen til ettergivelse, søksmålsbyrde mv.

Etter Sanksjonslovutvalgets syn bør man unngå at bestemmelser om tvangsmulkt gir adgang til å fastsette en ubetinget mulkt som et engangsbeløp. Dels er dette uegnet som oppfyllellespress, fordi borgeren eller foretaket må betale beløpet uansett om pålegget om retting etterkommes eller ikke. Dels vil en slik ubetinget mulkt lett måtte anses som en sanksjon dersom vedtaket utløses av et lovbrudd. Her vil det i realiteten være tale om et overtredelsesgebyr, slik Sanksjonslovutvalget bruker begrepene.⁶⁷ Djupedalutvalget deler denne vurderingen.

Arbeidsmiljøloven har også bestemmelser om tvangsmulkt i § 18-7. Tvangsmulkt kan etter arbeidsmiljøloven bare fastsettes når fristen for oppfyllelse av pålegg er oversittet. Pålegg om tvangsmulkt kan gis enten sammen med primærvedtaket (pålegget) eller i eget vedtak i ettertid. Hovedregelen er at tvangsmulkt skal varsles. Det er fastsatt i arbeidsmiljøloven § 18-7 at i pålegg etter loven kan det fastsettes en løpende tvangsmulkt for hver dag, uke eller måned som går etter utløpet av den fristen som er satt for oppfyllelse av pålegget, inntil pålegget er oppfylt. Tvangsmulkt kan også fastsettes som engangsmulkt. Stansing er mer inngripende, og tvangsmulkt blir derfor Arbeidstilsynets primære reaksjon mot manglende oppfyllelse av pålegg.⁶⁸ I Ot.prp. nr. 67 (1999–2000) er det understreket at mulkten skal settes så høyt at den oppleves som «reell tvang». Det er også understreket at det ved utmålingen skal legges vekt på hvilken betydning gjennomføringen av pålegget vil ha for arbeidstakernes liv og helse, herunder betydningen av at pålegget blir gjennomført raskt. Det er også en tilsvarende hjemmel for bruk av tvangsmulkt i akvakulturloven § 28. Denne er noe mer utfyllende enn § 18-7 i arbeidsmiljøloven og bør, slik utvalget ser det, danne utgangspunkt for en bestemmelse om tvangsmulkt i opplæringsloven. Djupedalutvalget mener at det også i opplæringsloven bør fastsettes hjemmel for å pålegge tvangsmulkt dersom

pålegg om tiltak eller retting ikke oppfylles. Det bør, som i arbeidsmiljøloven, være opp til den instansen som har hjemmel for å fastsette tvangsmulkt, om det skal være en løpende mulkt eller et engangsbeløp. Loven bør ikke åpne for ubetingede tvangsmulkt, i slike tilfeller bør det brukes overtredelsesgebyr.

Stansing

Den neste administrative reaksjonen som utvalget vil vurdere, er stansing. Arbeidstilsynet kan med hjemmel i § 18-8 helt eller delvis stenge en virksomhet dersom pålegg ikke oppfylles innen fristen. Konkret betyr det at Arbeidstilsynet kan stenge skoler. Stansing kan være både et tvangsmiddel og et vernetiltak. Som vernetiltak pålegges det dersom det er fare for liv eller helse. Stansing er et vidtgående inngrep. Det er også her krav om forhåndsvarsling, jf. forvaltningsloven § 16. Djupedalutvalget ser at stansing kan være en svært kraftfull reaksjon, og at det i svært alvorlige tilfeller kunne vært aktuelt. Imidlertid mener utvalget at dette er et problematisk virkemiddel med hensyn til at alle elevene har rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring etter opplæringsloven §§ 2-1 og 3-1, og at en stenging kan stride mot retten til opplæring. Utvalget mener at i saker knyttet til psykososialt skolemiljø vil andre reaksjoner og sanksjoner kunne være mer hensiktsmessige enn stenging, og anbefaler med tanke på kapittel 9a ikke at det gis hjemmel for å pålegge stenging. Utvalget ser imidlertid ikke bort ifra at når det gjelder oppfyllelsen av andre bestemmelser i opplæringsloven, kan stenging være aktuelt. Dette kan for eksempel gjelde ved brudd på elevenes fysiske skolemiljø.

Overtredelsesgebyr

Den eneste administrative sanksjonen som utvalget vurderer, er overtredelsesgebyr. Ifølge Prop. 103 L (2012–2013) er det lovfestet overtredelsesgebyr i over 40 lover, deriblant akvakulturloven, arbeidsmiljøloven, konkurranseloven, plan- og bygningsloven, dyrevelferdsloven og folkehelseloven. Et overtredelsesgebyr karakteriseres ved at forvaltningen pålegger en person eller et foretak å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har brutt en handlingsnorm fastsatt i lov eller forskrift i medhold av lov eller i individuell avgjørelse. Formålet med gebyrileggelsen er pønalt, det vil si, å påføre gjerningspersonen eller foretaket et onde som en reaksjon fra samfunnet

⁶⁷ NOU 2003: 15

⁶⁸ Fougner mfl. 2013

mot overtredelsen. Overtredelsesgebyr tilfaller normalt statskassen. Overtredelsesgebyr vil i mange tilfeller kunne erstatte bøtestraff.⁶⁹

Arbeidsmiljøloven § 18-10 gir Arbeidstilsynet hjemmel for å pålegge overtredelsesgebyr. Denne bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2014. Overtredelsesgebyr ilegges for brudd på loven eller forskrift gitt i medhold av nevnte bestemmelser. Etter § 18-10 er det kun virksomheter som kan ilegges overtredelsesgebyr. Virksomheten kan ilegges overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Dette betyr at virksomheten kan ilegges overtredelsesgebyr på tilnærmet objektivt grunnlag. Det kan gjøres vedtak om overtredelsesgebyr både for anonyme og kumulative feil. Det er således ikke et krav om at noen som har overtrådt en bestemmelse, kan identifiseres. Anonyme overtredelser kan medføre at en virksomhet blir ilagt overtredelsesgebyr forutsatt at det kan sannsynliggjøres at den anonyme personen har handlet på vegne av virksomheten. Hendelige uhell og forse majeure-tilfeller vil ikke omfattes av ansvaret.⁷⁰ Arbeidstilsynets avgjørelse om at overtredelsesgebyr skal ilegges, og i tilfelle hvor stort det skal være, vil bero på en konkret helhetsvurdering. I andre ledd angis det momenter i bokstavene a til j som det særlig skal legges vekt på i vurderingen. Angivelsen av momenter er ikke uttømmende, også andre momenter kan etter omstendighetene i den enkelte sak ha betydning. Momentene henger sammen, og griper til dels over i hverandre.⁷¹

Utvalget har merket seg at Arbeidstilsynet i 2014 også fikk hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr. Hensikten med å lovfeste overtredelsesgebyr var blant annet et ønske om et effektivt og treffsikkert Arbeidstilsyn. Det vises også til overtredelsesgebyrets allmennpreventive virkning. I Prop. 83 L (2012–2013) viser Arbeidsdepartementet til at pålegg om retting, tvangsmulkt og stansing ofte er de praktisk mest relevante reaksjonene ved brudd på arbeidsmiljøloven, men at disse i noen tilfeller ikke er egnet. Dette gjelder særlig i tilfeller der lovbruddet er av en slik karakter at det ikke kan rettes, for eksempel bruk av ulovlig overtid. Utvalget ser for seg at det kan være lignende tilfeller i forbindelse med brudd på opplæringsloven kapittel 9a. Det vil i noen tilfeller være slik at et overtredelsesgebyr i realiteten er en bot for et lovbrudd utført av ansatte ved skolen. Utvalget vurderer det slik at det bør lovfestes at

Barneombudet, klageinstansen eller tilsynsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr. Videre mener utvalget at overtredelsesgebyr bør begrenses til skoleeiere. For personer er det andre krav til rettergang som må ivaretas, og her mener utvalget at det mest aktuelle vil være at bestemmelsen i ny § 9A-13 om straff kommer til anvendelse. En lignende løsning er fastsatt i arbeidsmiljøloven § 18-10.

I og med at overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon, mener utvalget at dette stiller strenge krav til klarheten i utformingen av lovbestemmelsen om overtredelsesgebyr. Vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr, skyldkravet, den maksimale størrelsen på gebyret, momenter som skal vektlegges ved vurdering av om det skal ilegges overtredelsesgebyr, og eventuell utmåling må gå frem av loven. Utvalget mener videre at det, i likhet med i arbeidsmiljøloven og akvakulturloven, vil være mulig å gå til søksmål for å prøve vedtaket. Retten kan da prøve alle sider av saken. Utvalget legger videre til grunn at reglene om overtredelsesgebyr i arbeidsmiljøloven og opplæringsloven bør være relativt like. Det vil være mange av de samme vurderingene som ligger til grunn for lovbrudd etter opplæringsloven kapittel 9a og arbeidsmiljøloven. Så vidt utvalget kan se, er arbeidsmiljøloven § 18-10 utformet som akvakulturloven § 30 med noen tilpasninger til arbeidsmiljøets særpreg. Tilsvarende vil være aktuelt for utdanningssektoren.

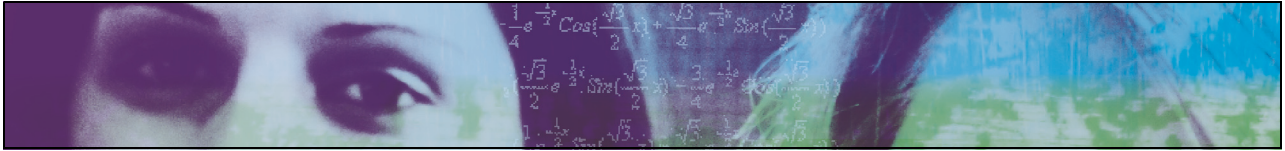
16.5.6 Utvalgets forslag

Utvalget mener at det bør være hjemmel for å ilegge administrative sanksjoner og reaksjoner i forbindelse med både tilsyn og klagesaker knyttet til kapittel 9a. Utvalget foreslår at administrative sanksjoner og reaksjoner reguleres i nytt kapittel 16 om administrative sanksjoner og reaksjoner. Dette er samme lovtekniske løsning som er valgt i akvakulturloven. Utvalget mener at det bør lovfestes at tilsynsmyndigheten etter § 14-1 samt Barneombudet etter § 9A-10 og klageinstansen etter §§ 9A-11 og 15-2 kan pålegge administrative sanksjoner eller reaksjoner. Det foreslås lovfestet pålegg om tiltak eller retting, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Utvalget har også vurdert om det bør lovfestes hjemmel for stansing, men har kommet til at dette ikke bør fastsettes. For offentlige skoler er dette et svært inngripende tiltak og vil innebære at elevens rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring ikke oppfylles. Utvalget mener at det vil være tilstrekkelig med de virkemidlene som foreslås over. Kapittel 16

⁶⁹ NOU 2003: 15

⁷⁰ Fougner mfl. 2013

⁷¹ Prop. 83 L (2012–2013)



Figur 16.6

gjelder også for de private skolene med rett til statstilskudd etter privatskoleloven når det gjelder saker etter §§ 9A-10 og 9A-11 fordi kapittel 9a gjelder for disse skolene, jf. privatskoleloven § 2-4, og ved tilsyn knyttet til bestemmelsene i kapittel 9a.

16.6 Straff

Kapittel 9a inneholder i tillegg bestemmelser om straff i gjeldende § 9a-7. I § 9a-7 er det fastsatt at den som uaktsomt eller forsettlig bryter kravene i kapittel 9a, kan straffes med bøter eller fengsel inntil tre måneder. Tilsvarende gjelder for medvirkning. Foreldelsesfristen er fem år for krav som gjelder det psykososiale miljøet.

Bestemmelsen om straff er i liten grad brukt. Utvalget mener likevel at det er behov for en slik bestemmelse i opplæringsloven. Straff kan ilegges både skoleeiere og enkeltpersoner etter denne bestemmelsen. Videre viser utvalget til at innføring av bestemmelser om administrative sanksjoner og reaksjoner ikke vil være problematisk. Det er vanlig at lovgivningen har bestemmelser om både straff og administrative sanksjoner og reaksjoner. Disse vil utfylle hverandre. Utvalget foreslår at bestemmelsen om straff i kapittel 9a videreføres som ny § 9A-13.

16.7 Erstatning og oppreisning

«Normalt går folk til rettssak for å få bevist at de har tapt noe de har hatt.

Elever skal bevise at de har tapt noe de burde ha fått, nemlig en fremtidig yrkeskarriere og et anstendig liv.»⁷²

Flere utvalget har vært i kontakt med, har pekt på svakheter ved dagens ordning med erstatning og at denne i praksis ikke vil være aktuell før mange år etter at den det gjelder, er ferdig med skolen. Utvalget mener det er behov for å vurdere om det i tillegg til dagens ordning med erstatning på

grunn av arbeidsgiveransvaret til skoleeieren også bør lovfestes en ordning med oppreisning for ikke-økonomisk tap for å kompensere for skolens eller skoleeiers mangelfulle oppfyllelse av aktivitetsplikten. Det er i dag ingen ordning om oppreisning for ikke-økonomisk skade i opplæringsloven.

Tilsvarende ordning for oppreisning finnes i arbeidsmiljøloven, diskrimineringslovgivningen og i den svenske skollagen. Nedenfor behandler utvalget først erstatning på grunnlag av arbeidsgiveransvaret, deretter lovfesting av en oppreisningsordning for ikke-økonomisk tap på grunn av mangelfull oppfølging av krenkelser.

16.7.1 Erstatning på grunnlag av arbeidsgiveransvaret

Skoleeierens erstatningsansvar for saker som gjelder elevenes psykososiale miljø, er regulert i § 9a-8. Her vises det til at skadeserstatningsloven kapittel 2 om det offentlige og andre arbeidsgiveres ansvar gjelder. Dette innebærer at det er skoleeieren som har erstatningsansvaret. For at en elev skal tilkjennes erstatning som følge av skade på grunn av mobbing eller annet, må samtlige hovedvilkår for erstatning være oppfylt, jf. skadeserstatningsloven § 2-1. Det vil si at det må foreligge et ansvarsgrunnlag, skadelidte må ha blitt påført en skade som har ført til et økonomisk tap eller en betydelig personskade, og det må foreligge årsakssammenheng mellom ansvarsgrunnlaget og den personskade skadelidte er blitt påført.

Skader av psykisk art som følge av mobbing vil blant annet kunne gi seg utslag i tapt inntekts-evne. Når det gjelder kravet om at det må foreligge et økonomisk tap, er det blitt vist til at dette er noe som sjelden foreligger for den som er blitt mobbet i skolen. Ofte vil et eventuelt økonomisk tap synliggjøre seg flere år etter at skadelidte har avsluttet skolegangen. Rt. 2012 s. 146 Kristiansand-dommen har endret muligheten for å vinne frem med et krav om erstatning noe, men det er fortsatt en lang og krevende prosess. Fra og med 2013 er bevisbyrdereglene i opplæringsloven kapittel 9a endret slik at skoleeieren og eleven nå har en delt bevisbyrde. Det innebærer at dersom det i saker knyttet til elevenes psykososiale

⁷² Barneombudet 2009 side 3

miljø er forhold som gir grunn til å tro at skoleeieren ikke har oppfylt reglene i kapittel 9a eller gitt i medhold av kapittel 9a, skal disse forholdene legges til grunn med mindre skoleeieren gjør noe annet sannsynlig.

Utvalget mener at denne erstatningsordningen bør videreføres. Denne ordningen vil være myntet på de tilfellene der krenkelsene og skoleeierens oppfølging av disse har fått konsekvenser for den tidligere elevens arbeidsevne. Samtidig mener utvalget at eleven ikke skal måtte vente så lenge før det er mulig å kreve erstatning fra skoleeieren for det hun eller han har opplevd. Utvalget vurderer nedenfor innholdet i en ordning med oppreisning, se avsnitt 16.7.2.

Å kreve erstatning fra skoleeieren på grunn av mobbing i skolen kan være en kostbar affære. De som går til sak, er varig uføre og har lav inntekt. Slik systemet er nå, innebærer det at deres familie ofte betaler for rettshjelpen. Utvalget vil her vise til den offentlige ordningen med *fri rettshjelp*, som er regulert i rettshjelploven. Fri rettshjelp er en sosial støtteordning med det formål å sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning, jf. rettshjelploven § 1. Fri rettshjelp betales helt eller delvis av staten og gis som fritt rettsråd, fri rettshjelp eller fritak for rettsgebyr. Rettshjelploven har som formål å dekke behov av stor velferdsmessig betydning. Utvalget mener at det ikke er tvil om at skolesaker, og da særlig saker om krenkelser og mobbing, er av stor velferdsmessig betydning både for den enkelte og for samfunnet. Vi mener derfor at rettshjelploven må endres til å prioritere blant annet rettshjelp i skolesaker knyttet til kapittel 9a. Utvalget mener at departementet bør jobbe for at saker om erstatning etter ny § 9A-12 andre ledd bør være et prioritert område i rettshjelploven.

Utvalget ber også departementet se nærmere på reglene om *foreldelse* for denne typen saker i foreldelsesloven § 9, og vurdere om det bør gjøres unntak fra hovedregelen om at fristen er tre år for saker etter ny § 9A-12 andre ledd.⁷³ En så kort foreldelsesfrist strider for mange mot den alminnelige rettsfølelse.

16.7.2 Oppreisning (erstatning) for mangelfull håndtering fra skoleeieren

Innenfor flere rettsområder er det mulig å tilkjenne oppreisning for ikke-økonomisk tap. Oppreisning gir skadelidte en erstatning for selve krenkelsen, og ikke for de økonomiske følgene av krenkelsen. Hvilken skyldgrad som kreves hos skadevolder for å utløse et oppreisningsansvar, varierer fra lovbestemmelse til lovbestemmelse. Det er imidlertid, i likhet med i den alminnelige erstatningsretten, alltid et krav om at det må foreligge årsakssammenheng mellom den ansvarsbeleggende opptreden og krenkelsen.

Utvalget foreslår at brudd på opplæringsloven § 9A-7 skal gi rett til oppreisning for ikke-økonomisk tap og at det lovfestes særlige regler om dette i kapittel 9a. Oppreisningen skal kompensere for den belastningen eller krenkelsen eleven er blitt utsatt for. Med oppreisning menes et vederlag som kompensasjon for den krenkelsen som er påført, og skolens mangelfulle oppfølging. Oppreisningen kan ses på som en form for gjenoprettelse for den manglende oppfølgingen fra skoleeieren som vedkommende har vært utsatt for. Videre utgjør den en reaksjon som vil kunne virke preventivt, og som vil være en rimelig oppgjørsform for den krenkende.⁷⁴

Andre rettsområder og svensk rett

Skadeserstatningsloven inneholder bestemmelser om erstatning og oppreisning. For å kunne kreve oppreisning eller erstatning etter skadeserstatningsloven kapittel 3 er det et vilkår at det foreligger et erstatningsgrunnlag. Arbeidsmiljøloven, diskrimineringslovgivningen og i skollagen er det muligheter for å kreve oppreisning dersom man er utsatt for diskriminering eller krenkende behandling. Denne ordningen tar sikte på å gi en erstatning for «tort og svie».

Skadeserstatningsloven

Skadeserstatningsloven § 3-6 gir regler om erstatning og oppreisning for ærekrenkelser og krenking av privatlivets fred. Den som har krenket en annens ære eller privatlivets fred, kan pålegges å betale oppreisning. Her er skyldkravet simpel uaktsomhet. Oppreisningsutmålingen tilsvare utmålingsbestemmelsen i § 3-5. Også etter § 3-6 er hovedregelen at bare skadevolderen selv hefter for oppreisningen, men det er oppstilt et unntak i

⁷³ Utvalget viser til 20-årsfristen, men er kjent med at det i praksis ofte er treårsfristen som blir vurdert

⁷⁴ Ot. prp. nr. 44 (2007–2008)

andre ledd: «Er krenkingen forøvd i trykt skrift, og noen som har handlet i eierens eller utgiverens tjeneste er ansvarlig [...], hefter også eier og utgiver for erstatningen.» Det samme gjelder oppreisning, med mindre retten av særlige grunner finner å burde fritta dem. Eierne eller utgiveren har således et objektivt ansvar, tilsvarende arbeidsgiveransvaret etter skadeserstatningsloven § 2-1. Eier eller utgiver kan også pålegges å betale ytterligere oppreisning dersom retten finner det rimelig. Systemet er at arbeidsgiveren her, i tillegg til at han hefter for den oppreisningen arbeidstakeren er pålagt, også selv hefter direkte for oppreisning overfor skadelidte, uavhengig av egen skyld. Forutsetningen er imidlertid at arbeidstakeren oppfyller ansvarsvilkårene i § 3-6 første ledd.

Arbeidsmiljøloven

Det er en ordning med oppreisning i arbeidsmiljøloven kapittel 13. Etter arbeidsmiljøloven § 13-9 kan den som har blitt diskriminert i strid med § 13-1, kreve oppreisning og erstatning. Oppreisningen kan kreves uavhengig av om arbeidsgiveren kan bebreides for diskrimineringen. Arbeidsgiveren har her et objektivt ansvar. Oppreisning for ikke-økonomisk skade fastsettes til det som er rimelig ut fra skadens omfang og art, partenes forhold og omstendighetene for øvrig.

Diskrimineringslovgivningen

For den som har blitt diskriminert utenfor arbeidslivet, er det bestemmelser om oppreisning i diskrimineringslovgivningen. Det følger for eksempel av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 31 at den som har blitt diskriminert, kan kreve oppreisning. De alminnelige reglene om oppreisningsansvar etter skadeserstatningsloven § 3-5 gjelder her. Oppreisning kan bare kreves dersom skadevolderen har utvist forsett eller grov uaktsomhet.

Sverige

Det er fastsatt i skollagen 6 kapittel 12 § at dersom skoleeieren ikke oppfyller sine plikter etter 7, 8, 9, 10 eller 11 §, skal skoleeieren betale oppreisning for den krenkelsen dette innebar, og for annen skade som tilsidesettelsen av plikter innebar. Barn- og elevombudet kan kreve oppreisning fra skoleeieren på vegne av eleven om de mener at vilkårene er oppfylte for å kreve dette. Dersom skoleeieren ikke betaler, må Barn- og elevom-

budet eller eleven/foreldrene til domstolen for å få dem til å fastsette at oppreisning skal betales.

16.7.3 Behov for en oppreisningsordning

Utvalget viser til at det i opplæringsloven i dag ikke er hjemmel for å kreve oppreisning. Den eneste erstatningen som det er mulig å kreve, er med hjemmel i arbeidsgiveransvaret. I disse tilfellene må det påvises økonomisk tap i form av nedsett arbeidsevne som har sammenheng med krenkelsene i skolen og skoleeierens mangelfulle håndtering. Dette er en form for erstatning som i de fleste tilfeller ikke vil være aktuell før en del år etter at eleven er ferdig på skolen.

Utvalget mener at det bør lovfestes en oppreisningsordning for å kompensere for krenkelsener som skolen ikke har gjort nok for å forebygge, avdekke eller håndtere. Dette blir erstatning for tort og svie, og det vil ikke være nødvendig å dokumentere at den det gjelder, er varig ufør og har et økonomisk tap som følge av tapt arbeidsevne som skyldes krenkelsene. Domstolene avgjør om oppreisning skal tilkjennes. Dette er som i Sverige og innenfor diskrimineringslovgivningen her i Norge.

Utvalget foreslår at brudd på aktivitetsplikten i ny § 9A-7 skal gi rett til oppreisning for ikke-økonomisk tap, og at det lovfestes særlige regler om dette. Oppreisningen skal kompensere for den belastningen og krenkelsen som eleven er blitt utsatt for. Med oppreisning menes et vederlag fastsatt som kompensasjon for den krenkelsen som er påført eleven på grunn av skoleeierens mangelfulle oppfølging. Oppreisningen kan ses på som en form for gjenopprettelse for det vedkommende har vært utsatt for. Videre utgjør den en reaksjon overfor skoleeieren som vil kunne virke preventivt, og som vil være en rimelig oppgjørform for den krenkede. Forslaget er ikke begrenset til særlig grove tilfeller eller til gjentatte tilfeller. Foreligger det et brudd på aktivitetsplikten, er i utgangspunktet også oppreisningsgrunnlaget klart. Utmålingen vil kunne variere sterkt, og i spesielle tilfeller vil domstolene kunne komme til at det ikke skal gis oppreisning til tross for at det foreligger brudd på loven.

Utvalget foreslår at oppreisningsansvaret gjøres betinget av uaktsomhet eller forsett. Med dette menes at skoleeieren, skolen eller noen som handlet på vegne av dem, må være noe å bebreide, eller at vedkommende burde ha forstått at handlingen eller unnlatsen ville innebære at skoleeieren eller skolen ikke oppfylte sine plikter. Hensynet til harmonisering med diskrimineringslov-

givningen regler om oppreisning tilsier at skyldkravet bør være uaktsomhet ved brudd på loven på andre områder enn arbeidslivet.

Utkastet til oppreisningsbestemmelse gir førstestansen etter ny § 9A-10 og klageinstansen etter ny § 9A-11 en hjemmel for å kreve oppreisning på elevenes og foreldrenes vegne. Det er i disse sakene et asymmetrisk forhold mellom partene, og dette kan bli utjevnet om Barneombudet kan kreve oppreisning av skoleeieren på vegne av eleven og foreldrene. Utvalget ønsker en effektiv sivilrettslig reaksjonsform. Denne bør i første omgang håndheves av et organ med særskilt kompetanse knyttet til krenkelser etter kapittel 9a. En oppreisningsordning vil gi en slik effektiv reaksjonsform, som dessuten kan utformes tilstrekkelig fleksibelt til at hvert enkelt tilfelle blir behandlet ut fra sitt særpreg. Barneombudet bør, dersom eleven eller foreldrene samtykker, kunne opptre som fullmektig i saken om skoleeier ikke betaler oppreisning.

Utvalget understreker at de rettssikkerhetsmessige aspektene ved en oppreisningsordning, herunder kravene til en tilstrekkelig domstolsprøving ifølge Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), blir ivaretatt ved ordningen. Det vil være domstolene som fastsetter at oppreisning skal pålegges dersom skoleeieren ikke betaler det Barneombudet krever. Lovutkastet er totalt sett utformet slik at det vil tilfredsstille de krav som må stilles til rettssikkerhet i oppreisningssakene.

16.7.4 Bevisbyrde

Utvalget viser til at reglene om bevisbyrde for erstatningssaker ble endret med virkning fra 1. januar 2013. Bevisbyrden ble her delt bevisbyrde. Dette er samme bevisbyrdekrav som innenfor diskrimineringslovgivningen. Utvalget mener at de endrede bevisbyrdekravene bør få mulighet til å virke før de eventuelt endres. Videre foreslår vi at bevisbyrde-reglene bør gjelde også for oppreisning for skoleeierens mangelfulle håndtering av krenkelser.

16.7.5 Oppsummering

Utvalget foreslår at bestemmelsen om erstatning på grunn av arbeidsgiveransvaret videreføres. Det bør også lovfestes en ordning med oppreisning for ikke-økonomisk tap på grunn av skoleeierens mangelfulle oppfølging. Gjeldende regler om bevisbyrde videreføres, og kravet om delt bevisbyrde gjelder for både erstatning og oppreisning.

16.8 Annet

Opplæringsloven inneholder i dag en forskriftshjemmel i § 9a-10. Paragraf § 12-1 i forskrift til opplæringsloven om elevenes trygghet er gitt med hjemmel i denne bestemmelsen. I § 12-1 er det fastsatt at i tillegg til de krav til elevenes helse og sikkerhet som følger av annet regelverk, deriblant opplæringsloven, gjelder det et generelt krav om at skolen er ansvarlig for sikkerheten til eleven. Skolen må sørge for at tilsynet med elevene i praksis er forsvarlig i forhold til risikoen for at skade eller ulykke kan skje. Skade kan her også tolkes som skade som følge av mobbing og krenkelser, og skolen må også sørge for å redusere risikoen for dette. Utvalget mener denne bør videreføres.

I § 9a-9 er det fastsatt at kapittel 9a også gjelder for skolefritidsordningen. Utvalget mener dette bør videreføres. Det er viktig at kapittel 9a også gjelder når barna er i skolefritidsordningen. Dette er en ordning som er hjemlet i opplæringsloven § 13-7, og som er nær knyttet til skolen. Utvalget mener også at kapittel 9a bør gjelde for opplæring særskilt organisert for voksne etter opplæringsloven kapittel 4A. Dette er også opplæring etter opplæringsloven. Utvalget kan ikke se noen grunn til at deltakerne i opplæring for voksne ikke skal ha de samme rettighetene som elever i ordinær grunnopplæring.

16.9 Etablering av et utdanningsrettslig fagmiljø

For å sikre håndheving av opplæringsloven er kompetanse avgjørende. Her er det også behov for å styrke den juridiske kompetansen. Utdanningsrett er et komplekst fagområde. Det er utstrakt bruk av rettslig styring i utdanningssektoren. Regelverket er i stort grad skjønnsmessig utformet. Grunnopplæringen styres i dag gjennom over 400 lover og forskrifter. Den rettslige styringen har økt sterkt siden opplæringsloven trådte i kraft i 1999. Det er forvaltningen som har styrt denne utviklingen.

Utvalget har i sitt arbeid erfart at det er produsert svært lite utdanningsrettslig forskning. Dette er en svakhet ved området og gjør at det i utviklingen av rettsområdet stort sett er forskning fra andre juridiske fagområder eller offentlige dokumenter som ligger til grunn for vurderingene. Utvalget mener at det er behov for å etablere et utdanningsrettslig fagmiljø og utføre mer utdanningsrettslig forskning. Utvalget viser til at utdanning er noe som berører de aller fleste i samfunnet

enten gjennom at de selv er elever i grunnskolen eller videregående opplæring, eller ved at man er foreldre eller besteforeldre til elever. Når utdanningsrett i tillegg utvides til også å omfatte barnehageområdet og høyere utdanning, er det et område av *stor samfunnsmessig betydning*. I et samfunn der kunnskap er en av våre største ressurser, er det behov for mer forskning om de rettslige forholdene knyttet til dette. Det er en økning i antall jurister i landet som arbeider med utdanningsrettslige problemstillinger, og undervisning om utdanningsrett er etterlyst. For arbeidsgivere er det en utfordring at det ved ansettelser er vanskelig å rekruttere ansatte med kompetanse innenfor utdanningsrett. Arbeidsgivere må påregne at de må skolere den nyansatte selv. For de fleste kommuner og fylkeskommuner som ikke har noe fagmiljø innenfor utdanningsrett, blir dette ofte overlatt til den nyansatte. Dette er en rettssikkerhetsutfordring.

Ved at man styrker et utdanningsrettslig fagmiljø, vil dette miljøet kunne bidra til nødvendig forskning som kan bidra til å styrke praksis og bidra til å utvikle utdanningsretten. Utdanningsrett er i dag ikke et undervisningsfag ved noen av de juridiske fakultetene, og det er behov for å bygge opp et fagmiljø for å få mer forskning på området. Til sammenligning tilbys det utdanning i beslektede områder som arbeidsrett, diskriminerings- og likestillingsrett, trygderett, barnerett, helserett, sosialrett (sosialtjenester og barnevern), utlendingsrett og kommunalrett. Utvalget viser her til utviklingen innenfor barneretten, der man gjennom de siste tretti årene har jobbet for å etablere et fagmiljø. Fagmiljøet er i dag internasjonalt anerkjent, og det produseres juridisk litteratur på området av høy kvalitet til bruk både i undervisning og i praksisfeltet.

Utvalget viser også til etableringen av arbeidsrett som et fag ved Universitetet i Oslo. For å eta-

blere dette fagmiljøet finansierte det daværende Arbeidsdepartementet en professorstilling og utdanningsstillinger direkte over statsbudsjettet. Bakgrunnen for dette var blant annet at etableringen av et fagmiljø ble vurdert som å være av nasjonal interesse. En styrking av et utdanningsrettslig fagmiljø ved et av de juridiske fakultetene må også kunne regnes som å være av nasjonal interesse og vil kunne bidra til å gi utdanningsområdet økt status og øke elevenes rettssikkerhet. Forskningsområdet er svært sårbart, og det er slik at utvalget vurderer det, behov for å etablere faget gjennom at det finansieres særskilte stillinger til forskning på området og utdanningsstillinger. Gjennom en slik styrking av området vil det være mulig å etablere et valgfag for jusstudenter, men også for andre fagprofesjoner. Utvalget vil peke på at departementet her bør bidra til å sikre at det finnes kompetente forskningsmiljøer innenfor departementets ansvarsområder, og at forskningen blir brukt for å utvikle departementets ansvarsområder. Kompetansemiljøet må bygges opp til å ha tung kompetanse, og det må også ha rom for å styrke og fornye sin kompetanse, blant annet gjennom doktorgradsarbeider. Det er også viktig å stimulere til at nye forskere og forskningsmiljøer viser interesse for departementets fagområder. En etablering av et forskningsmiljø i utdanningsrett bør i første omgang gjøres gjennom at det ansettes en vitenskapelig utdannet person som professor/førsteamanuensis i utdanningsrett og to ph.d.-stipendiater. Økonomiske konsekvenser utgjør 3–4 millioner kroner per år.

I tillegg bør det også undervises i utdanningsrett ved alle utdanningsinstitusjoner som tilbyr lærerutdanning og etter- og videreutdanning for lærere og skoleledere. For økt regelverksetterlevelse er det nødvendig å øke regelverkskompetansen.

Kapittel 17

Skoleeierens styring og støtte

Boks 17.1 Utvalgets forslag i kapittel 17

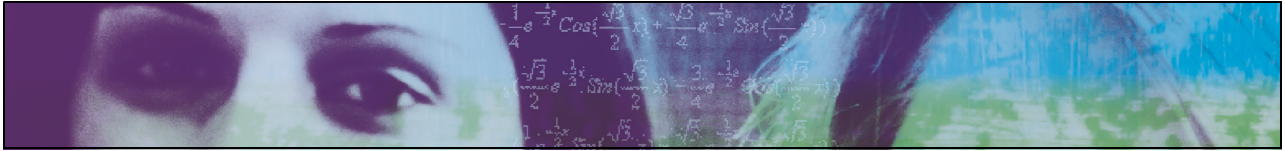
- Skoleeierens ansvar for å bygge kapasitet i sine skoler må tydeliggjøres, når det gjelder både regelverksetterlevelsen og det forebyggende arbeidet.
- Tilstandsrapporten til kommunestyret og fylkestinget skal ha en del som omhandler elevens psykososiale miljø, og der den enkelte skoles arbeid evalueres. I tillegg bør alle skolens planer for arbeid med det psykososiale skolemiljøet forelegges kommunestyret eller fylkestinget.
- Utdanningsdirektoratet gis i oppdrag å revidere og digitalisere veilederen om forsvarlig system etter opplæringsloven § 13-10. Veilederen bør også gi eksempler på hvordan systemet kan brukes i praksis.
- Det bør settes i verk tiltak for å forbedre oppfølgingen av Elevundersøkelsen lokalt.
- PP-tjenestens mandat endres slik at arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling knyttes til opplæringen og det psykososiale skolemiljøet til alle elever. Det bør overføres ressurser fra Statped til skoleeiere for å styrke PP-tjenesten.
- Kunnskapsdepartementet bes om å utrede om det bør utarbeides en veiledende norm for bemanningen i PP-tjenesten.
- Utdanningsdirektoratet får i oppdrag å revidere forskrift til opplæringsloven kapittel 22 slik at sosialpedagogisk rådgivning får en mer forebyggende funksjon.
- Staten bør fortsette med å bidra med midler til etter- og videreutdanning til sosialpedagogisk rådgivning. Det bør settes inn ytterligere tiltak for å øke kompetansen til sosialpedagogiske rådgivere, og departementet bør vurdere om ressursen til sosialpedagogisk rådgivning på skolene bør styrkes.
- Utdanningsdirektoratet bør i samarbeid med Faglig råd for helse- og oppvekstfag revidere læreplanen for barne- og ungdomsarbeiderutdanningen for å forbedre denne yrkesgruppens kompetanse i psykososialt skolemiljø, krenkelser, mobbing og psykisk helse.
- Departementet bør vurdere å lovfeste flere kvalitetssikrende bestemmelser i opplæringsloven for SFO.

17.1 Innledning

Det er behov for skoleeiere som både styrer og støtter sine skoler. I kapittel 17 ser utvalget nærmere på skoleeierens ansvar. Dette kapitlet har sammenheng med målsetning 4 i avsnitt 12.5.2 om tydeligere ansvarliggjøring av skoleeieren og skolen og økt kapasitet/kompetanse til å arbeide langsiktig med skolemiljøet, krenkelser og mobbing. En viktig oppgave for skoleeierne er å støtte skolene i arbeidet for å sikre trygge psykososiale skolemiljøer og forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Gjennom kontroll med at lovfestede rettigheter og plikter oppfylles, og gjennom støtte og veiledning skal skoleeierne sørge for at det psykososiale sko-

lemiljøet utvikles og forbedres. For at skolene skal jobbe langsiktig og systematisk med det psykososiale skolemiljøet, er det viktig at dette arbeidet er forankret hos skoleeierne, og at skoleeierne stiller krav til rapportering også på dette området. KS understreket i møtet med utvalget at de mener det er viktig at skoleeierskapet løftes frem, og at det settes inn tiltak for å styrke skoleeierens ansvar og kompetanse. Det er, slik utvalget ser det, behov for å øke skoleeierens kompetanse og kapasitet både generelt og knyttet til skolemiljø spesielt. Skoleeierskapet og tiltak for å styrke dette behandles i avsnitt 17.4.

I dette kapitlet behandles også de delene av skoleeierens og skolens støttesystem som har betydning for arbeidet med det psykososiale sko-



Figur 17.1

lemiljøet, og forebygging og håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalget har pekt på at det er behov for å se nærmere på organiseringen av utdanningssektoren. Dette handler i stor grad om hvilke av skoleeierens tjenester og skolens funksjoner som skal ha oppgaver knyttet til elevens skolemiljø. Utvalget er av den oppfatning at det er nødvendig å se på oppgaver som er lovpålagte for å følge opp elevenes psykososiale skolemiljø, og støttefunksjoner som skoleeieren skal og kan opprette for å styrke arbeidet med det psykososiale skolemiljøet. Det ses også på hvilke skoleinterne funksjoner som har et ansvar for skolemiljøet, og bruk av andre yrkesgrupper i skolen. Nedenfor behandles først skoleeierens støttefunksjoner i avsnitt 17.4 og 17.5, og deretter er skoleinterne støttefunksjoner temaet i avsnitt 17.6.

17.2 Skoleeierens rettslige ansvar

Ansvar til kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere har blitt mer og mer tydelig fra 1980-årene og frem til i dag.¹ Ny kommunelov i 1992 hadde som intensjon å styrke kommunenes selvstendighet overfor staten, og ga kommunenivået sterkere mulighet til selv å bestemme styringen av opplæringen. Ifølge PriceWaterhouseCoopers ga også mål- og rammestyringen større frihet, men stilte samtidig større krav til den lokalpolitiske styringen og det administrative ledelsesnivået.² I dag snakkes det mye om ansvarsstyring.

I gjeldende kapittel 9a er ansvaret for oppfyllelsen av pliktene knyttet til elevenes skolemiljø plassert på skolenivå. Denne ansvars plasseringen avviker fra den generelle ansvars plasseringen i opplæringsloven, der ansvaret plasseres hos skoleeieren. Skoleeieren har likevel et ansvar for at elevenes rettigheter oppfylles, og at skolene oppfyller sine lovpålagte plikter etter kapittel 9a. Skoleeierens ansvar følger av opplæringsloven § 13-10 første ledd. Her er det fastsatt at skoleeieren har et ansvar for at kravene i opplæringsloven med forskrifter, deriblant kapittel 9a, blir oppfylt. Skole-

eieren skal også ha et forsvarlig system, jf. § 13-10 andre ledd, som omfatter blant annet kapittel 9a. Utvalget mener at skoleeierens ansvar bør være tydeligere i kapittel 9a og har derfor i forslag til endringer i kapittel 9a tydeliggjort skoleeierens ansvar. For mer om dette, se i kapittel 15.

17.3 Innholdet i skoleeierskapet

Opplæringsloven plasserer ansvaret for grunnopplæringen hos skoleeieren, det vil si kommunen og fylkeskommunen. Med kommunen og fylkeskommunen menes kommunestyret og fylkestinget. Det er kommunestyret og fylkestinget som har hovedansvaret for oppfyllelsen av lovpålagte krav, kvalitetsvurdering, kvalitetsutvikling, kvalitetssikring og gjennomføring av god opplæring for å nå de nasjonale og de lokalpolitiske målene.³ I evalueringen av Bedre læringsmiljø fant Helgøy og Homme at det administrative nivået opplevde at politikerengasjementet er større enn tidligere, noe forskerne relaterer til større synlighet når det gjelder resultatet. De finner at den lovpålagte tilstandsrapporten etter § 13-10, som skal behandles politisk, har medvirket til dette.⁴

Skoleeierskapet utøves i stor utstrekning av administrativt nivå etter myndighet delegert fra politikerne.⁵ Utvalget understreker at det er kommunestyret og fylkestinget som er den formelle skoleeieren, og at administrasjonen tilrettelegger for politikerne, og følger opp etter delegert fullmakt på vegne av politikerne. Skoleeieransvaret ligger hos politikerne selv om oppgaver delegeres.⁶ Likevel er det i praksis slik at begrepet «skoleeier» i veldig stor grad blir assosiert med overordnet ledelse eller stab/støttetjenester på administrativt nivå.⁷ Dette kan bidra til uklarheter. Roald peker på at å styrke skolens kvalitetsarbeid krever nær samhandling mellom de politiske, administrative og profesjonelle nivåene i kommunene.⁸ Det administrative nivået er bindeleddet

¹ PriceWaterhouseCoopers 2009

² PriceWaterhouseCoopers 2009

³ PriceWaterhouseCoopers 2009, 2010

⁴ Helgøy og Homme 2013

⁵ PriceWaterhouseCoopers 2010

⁶ PriceWaterhouseCoopers 2009

⁷ PriceWaterhouseCoopers 2010

mellom den politiske skoleeieren og skolene. For å kunne utøve en skoleeierrolle som fokuserer på det som er vesentlig for skolene, har politikerne behov for å få tilrettelagt styringsinformasjon som de forstår, og som gir handlingsrom for utøvelse av et politisk skoleeierskap.⁹

PriceWaterhouseCoopers fant i sin undersøkelse at skolene hadde behov for omsetting av de politiske prioriteringene og målene til «sitt språk», til håndterbare problemstillinger og realistiske mål. De trekker derfor frem at transformering er en svært viktig funksjon for å skape felles virkelighetsoppfatninger og en gjensidig og legitim forståelse av alle parter ansvar for resultater, prosessutvikling og kontinuerlig kvalitetssikring. Med basis i resultater fra undersøkelsen peker de på at det kan se ut som om det administrative nivået blir sett på som et helt nødvendig bindeledd mellom politikerne og skolene selv.¹⁰

Styrking av skoleeierskapet har blitt understreket i de siste ti årene. Det er behov for å styrke skoleeierskapet både når det gjelder ansvarliggjøring av politisk nivå, kompetanse og ved at det administrative nivået har tilstrekkelig kapasitet til å bistå politisk nivå og skolene. Det har blitt satt i verk flere initiativer for å styrke skoleeierens kompetanse. Utvalget vil her særskilt trekke frem *Den gode skoleeier*, et skoleprogram som KS driver i samarbeid med Kunnskapsdepartementet. *Den gode skoleeier* har som mål å styrke evnen til å gjennomføre nasjonal utdanningspolitikk og skoleutvikling. Rammeverket for skoleeierprogrammet er bygget opp rundt fire sentrale perspektiver:

- kvalitet i norsk skole i et internasjonalt perspektiv
- lokalt ansvar for kvalitetsutvikling
- læring og profesjonsutvikling i skolen
- dialogbasert ledelse¹¹

Fellesnevneren for alle perspektivene her er elevenes læring og utvikling. I strategien *Lærerløftet* varsler regjeringen at den vil videreføre sitt engasjement i skoleeierprogrammet og gi økonomisk støtte til programmet. Utvalget mener at dette programmet kan være viktig for å øke skoleeierens kompetanse, men vil samtidig understreke at programmet – i tillegg til læringsutbytte – bør fokusere på elevenes psykososiale skolemiljø. Et trygt

psykososialt miljø er både et mål i seg selv og et middel for økt læringsutbytte.

17.3.1 Skoleeierens forsvarlige system

Skoleeieransvaret ble tydeliggjort da § 13-10 ble føyd til opplæringsloven i 2003. Det ble da lovpålagt at skoleeierne skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven med forskrifter blir oppfylt, og for å følge opp resultatene fra disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger som departementet gjennomfører med hjemmel i § 14-4. Det forsvarlige systemet skal også omfatte kapittel 9a. I 2009 ble det lovpålagt at skoleeiere som en del av oppfølgingsansvaret skal utarbeide en årlig tilstandsrapport knyttet til læringsresultater, frafall og læringsmiljøet som skal behandles av politisk nivå.

Det forsvarlige systemet skal dekke hele opplæringsloven med forskrifter. For å utarbeide et forsvarlig system er det nødvendig å avklare hvilke krav som stilles til skoleeierne. Opplæringsloven inneholder en rekke minstekrav til grunnopplæringens *kvalitet, kvantitet og skolemiljø* som skoleeierne plikter å oppfylle. Dette er krav som stilles til skoleeierne som tjenesteytere, og som det forventes at de skal oppfylle. Opplæringsloven fastsetter minstestandarden for henholdsvis grunnskoleopplæringen og videregående opplæring. Kravene skal oppfylles uavhengig av kommunestørrelse. I noen tilfeller pålegger også opplæringsloven skoleeierne at særskilte formkrav skal følges. Dette gjelder særlig i forbindelse med utøvelse av myndighet som fastsetting av standpunkt karakterer, enkeltvedtak om spesialundervisning og bortvisning av elever.

Innholdet i kravet til forsvarlig system endres i samsvar med endringer i regelverket og samsfunnsutviklingen. Utvalget mener at kravene til forsvarlig system har endret seg i de siste ti årene blant annet gjennom økt profesjonalisering av utdanningssystemet. Her har blant annet opprettelsen av Utdanningsdirektoratet, utviklingen av tilsyn og rettsliggjøringen av skolen betydning.

Helgøy og Homme har sett på hvordan skoleeiere ivaretar sitt ansvar for skolen og læringsmiljøet ved å etablere et forsvarlig system som sikrer elevenes rett til et godt psykososialt miljø.¹² De har også undersøkt hva som kjennetegner disse systemene, og om det er systematiske forskjeller mellom skoler som mottok støtte til lokale utviklingsprosjekter, og andre skoler. De fant at skoleeierne har stor oppmerksomhet på og jobber

⁸ Roald 2009

⁹ PriceWaterhouseCoopers 2010

¹⁰ PriceWaterhouseCoopers 2010

¹¹ KS 2013

¹² Helgøy og Homme 2013

systematisk med å etablere og forbedre sine rutiner og systemer for tilsyn, støtte og oppfølging av skolene. Forskerne trekker frem at det forsvarlige systemet bidrar til ansvarliggjøring av skolene gjennom innebygde disiplinerende elementer i rapporteringssystemene. Dette gir retning for hva skolene trenger fra skoleeieren. Systemene er forankret i økede krav til skoleeierskapet, i elevens rettigheter og i lokale behov. Styringsdialog og resultatbasert evaluering bidrar til at skoleeierne ifølge forskerne har godt innsyn i skolens virksomhet. Flere av skolene har allerede eller er i ferd med å utvikle et kvalitetsoppfølgingssystem. Skoleeierne i undersøkelsen synes ikke at rapporteringssystemet er for omfattende, heller ikke at skolene blir tynget ned av rapporteringsplikten. Det er snarere en oppfatning at det er en del av nødvendig internkontroll og kvalitetsvurdering.

Skoleeierne har ikke en entydig forståelse av hva det innebærer å ha et forsvarlig system.¹³ Når systemet blir beskrevet, blir det i varierende grad lagt vekt på hvilke samhandlingsrutiner som er etablert ved skolene, fastsetting av kommunale standarder og målsettinger, utarbeiding av handlingsplaner og systemer for evaluering og rapportering og ulike former for oppfølging, støtte og tilsyn i skolen. Det er et fellestrekk at systemene har blitt mer omfattende og inkluderer både nøkkeltall og indikatorer på praksis i skolen når det gjelder både læring og trivsel. Flere skoleeiere bruker et årshjul som det overordnede redskapet i oppfølgingen av skolene. Skoleeierne oppgir at økt vekt på evaluering og rapportering har fremmet et mer formalistisk og omfattende kvalitetsystem i skolen. De finner at de store kommunene har etablert mer formaliserte og strengere rutiner for vurdering, rapportering og oppfølging enn de mindre kommunene.

Gjennom tilsyn har skoleeierne fått tydeliggjort hvilke krav staten stiller til biter av det forsvarlige systemet. Utvalget viser til at Utdanningsdirektoratet og KS i 2007 utarbeidet en veileder til opplæringsloven § 13-10. Slik utvalget ser det er det behov for å revidere denne veilederen. Revideringen bør skje i samarbeid mellom Utdanningsdirektoratet og KS. I forbindelse med revideringen bør veilederen digitaliseres. Utvalget mener at det er behov for eksempler på gode systemer og på hvordan systemet kan brukes i praksis. Den digitale veilederen bør inneholde eksempler på hvordan systemet kan brukes i praksis. Arbeidet kan også ses i sammenheng med Reflex, som er

Utdanningsdirektoratets nye verktøy til skoleeiere og skoler for å vurdere egen lovoppfyllelse.

17.3.2 Skoleeierens kompetanseansvar

Kompetanse er en nødvendig forutsetning for et opplæringstilbud av høy kvalitet og for et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelsers, mobbing, trakassering og diskriminering. Skoleeierens kompetanseansvar er todelt. Skoleeierne skal selv ha kompetanse over skolenivå, og sikre at skolene har den nødvendige kompetansen, jf. opplæringsloven §§ 13-1 og 10-8. Utvalget foreslår tiltak knyttet til dette også i kapittel 19 og 21.

Skolefaglig kompetanse på skoleeiernivå

For det første må skoleeierne sørge for at det i kommuneadministrasjonen over skolenivået er skolefaglig kompetanse, jf. § 13-1. Loven inneholder ikke ytterligere krav om hva dette innebærer. Tilsvarende må antas å gjelde for fylkeskommunene, selv om det ikke følger direkte av loven. Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder om de har skolefaglig kompetanse på kommunenivå, eller om dette ivaretas på skolenivå. Det er store forskjeller mellom kommunene i antall årsverk på kommunenivå med skolefaglig kompetanse.

Utvalget mener at det i kravet til skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen må kunne legges til grunn et krav om at skoleeierne har kompetanse til å følge med på og følge opp om skolene oppfyller de lovpålagte kravene. Skoleeierne bør, slik utvalget ser det, ha særskilt kompetanse i hva som skaper og opprettholder trygge psykososiale skolemiljøer i samsvar med kapittel 9a, og i forebygging og håndtering av krenkelsers, mobbing, trakassering og diskriminering. Skoleeierne kan ikke overlate til skolene å ha denne kompetansen. Dette ansvaret er enda tydeligere i utvalgets forslag til endringer i kapittel 9a. Ansvaret for å oppfylle kravene i kapittel 9a er i forslaget lagt til skoleeierne. Skoleeierne må ha kompetanse til å stille forventninger til skolene og selv håndtere vanskelige mobbesaker og støtte skoler som har særskilte utfordringer knyttet til skolemiljøet. Skoleeierne må også ha tilstrekkelig regelvervskompetanse. Uten regelvervskompetanse vil ikke skoleeierne kunne vurdere om ansvaret etter opplæringsloven § 13-10 oppfylles.

I strategien *Lærerløftet* peker regjeringen på at Evalueringen av Kunnskapsløftet viser til at det er behov for økt kompetanse og kapasitet på skoleeiernivå til å analysere resultater og legge strategier

¹³ Helgøy og Homme 2013

for utvikling. Utvalget viser også til at Rambøll i forbindelse med evalueringen av tilstandsrapporten peker på at tilstandsrapporten forutsetter involvering av flere og ulike nivåer i kommunene og fylkeskommunene, og at arbeidet med tilstandsrapporten vies nødvendige ressurser og kompetanse. Dette er et arbeid som forutsetter oppmerksomhet over tid og dermed handler om kompetanse og kapasitet til å utforme og bruke årlige tilstandsrapporter.¹⁴ For å oppnå faktisk læring og utvikling er det nødvendig at skoleeierne har tilgang til nødvendig evalueringskapasitet, det vil si at de kan gjennomføre og følge opp evalueringer. Evalueringen tyder imidlertid på at det er behov for å styrke kapasiteten knyttet til analyser av data og resultater, særlig med hensyn til å forankre resultatene i lokale forhold. Flere skoleeiere oppgir også at de arbeider med, eller planlegger, å videreutvikle selve rapporteringen, særlig med tanke på å redusere omfanget av og prioritere innsatsområder.¹⁵

For at skoleeierne skal kunne følge opp sitt ansvar etter opplæringsloven § 13-10, er det nødvendig med en viss størrelse på denne ressursen. Dersom skoleeierne skal kunne gi et likeverdig opplæringstilbud, krever det både styring og støtte/veiledning av skolene. Utvalget viser her også til funn i evalueringen av *Bedre læringsmiljø*. I evalueringen av *Bedre læringsmiljø* fant Helgøy og Homme at det på den ene siden foregår en kommunal sentralisering ved at også skoleeierne har fått utstrakt ansvar.¹⁶ Skoleeierne var opptatt av ansvarliggjøring av rektor. På den andre siden fant de at selv om flere skoleeiere hadde beholdt en stab til skoleutvikling, var det en oppfatning om at det var skolene selv som måtte gjøre jobben. Det ble hevdet fra administrativt nivå at det manglet ressurser til å lede de skolene som slet.

Skolens kompetanse – § 10-8

For det andre innebærer kompetanseansvaret at skoleeierne har ansvar for at skolene har den nødvendige kompetansen etter loven. Å sikre gode resultater og utvikle profesjonaliteten i skoler krever ifølge KS på den ene siden skoleledere i førersetet for utvikling av de menneskelige ressursene. På den annen side krever dette arbeidsgivere og eiere som er tett innpå sine ledere gjennom veiledning, støtte og forventninger.¹⁷ Utvalget deler

denne vurderingen. Kompetanseansvaret i skolen er nedfelt i opplæringsloven § 10-8, der kommunene og fylkeskommunene gis ansvar for at skolene har riktig og nødvendig kompetanse, og for at det eksisterer et system for ansattes kompetanseutvikling.¹⁸ Skoleeiernes forpliktelse til å sikre at skolene har den nødvendige kompetansen, er understreket i både kapittel 19 og 21.

Utvalget vil understreke at den kompetansen som er nødvendig, er sammensatt. Det vil både være generell kompetanse i organisasjonsutvikling, ledelse og implementering, samt spesifikk kompetanse i hvordan man skaper trygge psykososiale skolemiljøer, og forebygger og håndterer krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. I tillegg må skolene ha regelverkskompetanse. Alle ansatte ved skolen skal kjenne til opplæringsloven kapittel 9a og de kravene som stilles til den ansattes aktivitetsplikt. Rektor må dessuten ha den nødvendige kompetansen til å forvalte regelverket på en riktig måte og sikre at de lovpålagte rettighetene og pliktene oppfylles. Det er skoleeierens ansvar å sikre at alle skoleledere har den nødvendige kompetansen. Utvalget viser til avsnitt 15.6, og peker på at det er behov for tiltak for å styrke skoleledernes juridiske kompetanse. Utvalget legger til grunn at regelverkskompetanse en del av den kompetansen som skoleledere må ha etter opplæringsloven § 9-1.

17.3.3 Kvalitetsoppfølging og -utvikling

KS viser til at Meld. St. 20 (2011–2012) *På rett vei* kan sies å være en melding som erkjenner at en god grunnopplæring ikke er mulig uten et aktivt skoleeierskap i fylkeskommuner og kommuner.¹⁹ Utvalget mener at aktivt skoleeierskap og tett samarbeid med skolene er suksessfaktorer i arbeidet for å skape trygge psykososiale skolemiljøer som forebygger og håndterer krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Aktivt skoleeierskap består både i kontroll med at lovpålagte krav oppfylles, i veiledning og i å bidra til utvikling. Det er i mange tilfeller et stort handlingsrom innenfor de lovpålagte kravene til hvordan kravene oppfylles. Et eksempel er kapittel 9a som fastsetter rammene for arbeidet, men kravene må oppfylles gjennom pedagogisk arbeid.

Utvalget understreker at skoleeierne kan bruke det forsvarlige systemet etter opplæringsloven § 13-10 som et redskap i kvalitetsutviklingen. Gjennom å operasjonalisere lovkravene kan

¹⁴ Rambøll 2012

¹⁵ Rambøll 2012

¹⁶ Helgøy og Homme 2013

¹⁷ KS 2013

¹⁸ KS 2013

¹⁹ KS 2013

skoleeierne følge med på utviklingen i skolene og avgjøre på hvilke områder de ulike skolene har et særskilt behov for tiltak. Skoleeierne kan også bruke det forsvarlige systemet og tilstandsrapporten som grunnlag for kommunale eller fylkeskommunale satsinger, for eksempel for å forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalget understreker at skoleeierne kan sette mål og ha ambisjoner som innebærer høyere krav enn det opplæringsloven stiller. KS uttaler følgende:

«En god skoleeier har elevenes danning og læring som utgangspunkt og setter tydelige ambisjoner og langsiktige mål. Skoleeier inngår i en kunnskapsutviklende styringsdialog mellom folkevalgt nivå, administrativt nivå og skolenivå. De skoleeiere som lykkes, er skoleeiere som er tett på det faglige og sosiale livet i skolene. Gode skoleeiere sørger også for tydelige lederroller gjennom lederutvikling og klare forventninger.»²⁰

Utvalget er enig i at en god skoleeier har tydelige ambisjoner og setter langsiktige mål, og inngår i en kunnskapsutviklende styringsdialog mellom folkevalgt nivå, administrativt nivå og skolenivå. Utvalget deler også oppfatningen om at en god skoleeier er tett innpå skolene og det som skjer der. Utvalget vil understreke at det er nødvendig at skoleeierne, i tillegg til å følge opp skolens faglige resultater; også følger nøye med på elevenes psykososiale skolemiljø og forekomsten av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering på de ulike skolene. Kommunestyrene og fylkestinget må ha tydelige ambisjoner og sette mål for elevenes psykososiale skolemiljø og for reduksjon av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolene sine. Utvalget mener at det er skoleeierens ansvar å følge særskilt opp skoler med høye mobbe- og krenkelsestall i Elevundersøkelsen og sikre at disse skolene setter inn særskilte tiltak for å få bukt med problemet. Utvalget viser her også til kapittel 21 og nødvendigheten av å utvikle mål og indikatorer for å følge med på utviklingen på området.

Innføringen av kvalitetslogikken utfordrer kommunene og fylkeskommunene til å utvikle en politikk som i større grad forutsetter kunnskapsbaserte forventninger til den administrative oppfølgingen av læring og profesjonsutvikling i skolen.²¹ Utvalget vil understreke at for å lykkes i

arbeidet med psykososialt skolemiljø er det nødvendig å jobbe kunnskapsbasert. Dette er også understreket av KS i programmet *Den gode skoleeier*.²² Konsekvensen av dette er at de beslutninger som tas på politisk nivå, administrativt nivå og på skolenivå, må være basert på tilgjengelig kunnskap. Her har skoleeierne en viktig oppgave gjennom sitt kompetanseansvar etter opplæringsloven § 10-8, men også gjennom sitt overordnede ansvar for at rettigheter og plikter etter opplæringsloven med forskrifter oppfylles.

Det er forskjeller mellom skoleeierne i hvordan de følger opp skolene, og hvor tett de er innpå dem. I evalueringen av *Bedre læringsmiljø* beskrev skoleeierne i hovedsak kontakten med skolene som tett og regelmessig.²³ Forskerne fant at det var utfordringer i samarbeidet om læringsmiljøet knyttet til at kommunikasjonen mellom skoleeieren og skolene kan bli bedre, og at skoleeierne fant utstrakte mangler når det gjaldt faglig kvalitet og læringsmiljø i sine egne skoler. Det ble også rapportert om behov for tiltak som gir enda tettere og mer systematisk kommunikasjon om innholdet i skolen. Et funn var at skoleeierne har kjennskap til skolens økonomi og administrasjon, men lite til læringsmiljøet.²⁴ Flertallet av skoleeierne i undersøkelsen initierte og drev skoleutvikling. Slik støtte fra skoleeieren oppleves som viktig av skolelederne. Det understrekes i tillegg at skoleeierens kompetanse og kapasitet, kvalitetsutviklingssystem og omfanget av uformell kontakt blir vurdert som viktig av skolelederne. Samtidig fant forskerne at skolene opplevde at de ble overlatt til seg selv, og at skoleeierne ikke hadde tilstrekkelig stab på skoleeiernivå til å følge opp. Forskerne fant at det var et gjennomgående problem at prosjektene var mangelfullt forankret hos skoleledelsen og/eller i det pedagogiske personalet, og at det ikke var enighet om læringsmiljøutfordringene og måtene disse skulle løses på.²⁵

17.3.4 En god skoleeier er tett innpå sine skoler

Et aktivt skoleeierskap der skoleeieren er tett på, har ambisjoner og setter mål for arbeidet med skolemiljø, krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, er viktig for å lykkes. Utvalget vil her peke på betydningen av forventningsbasert ansvarsstyring. Kjernen i dette er at skoleeieren

²⁰ KS 2013 side 15

²¹ KS 2013

²² KS 2013

²³ Helgøy og Homme 2013

²⁴ Helgøy og Homme 2013

²⁵ Helgøy og Homme 2013

oppstiller tydelige forventninger til skolenes arbeid og følger opp at skolene når de aktuelle målene.²⁶ Skoleeieren må sette høye mål for arbeidet og forplikte alle til å trekke i samme retning. Her er det å stille tydelige krav til skolene en nødvendig forutsetning. I denne forbindelse er det nødvendig at skoleeieren har de nødvendige redskapene og kapasitet til å følge med på utviklingen ved de enkelte skolene. Her er sentrale redskap det forsvarlige systemet, tilstandsrapporten, Elevundersøkelsen og styringsdialog med skolene. Utvalget mener at skoleeieren aktivt må sette lokale mål og ha indikatorer lokalt for å følge med på utviklingen i skolemiljøet. Skoleeieren må ha kompetanse til å foreta analyser og til å følge opp resultatene.

Skoler med høy forekomst av krenkelser og mobbing

Dersom én eller flere av skolene har en høy forekomst av mobbing, innebærer dette at skoleeieren må gå enda tettere innpå og stille krav til særskilte tiltak. Dersom det er skoler som over flere år har høye mobbetall, og skoleeieren ikke følger særskilt opp, vil dette være i strid med opplæringsloven § 13-10, både første og andre ledd. Utvalget mener at i tillegg til at staten bør ha særskilte tiltak mot skoleeiere og skoler med høy forekomst av mobbing, må også skoleeierne ha et system for å følge med på dette og sette inn særskilte tiltak. Her er det grunn til å minne om at det er skoleeierne som er erstatningsansvarlige etter gjeldende § 9a-7. Utvalget viser også til forslag om lovfesting av administrative sanksjoner og reaksjoner i kapittel 16 og straffeansvaret etter ny § 9A-13.

Styringsdialog og resultatbasert evaluering

Helgøy og Homme viser til at et overordnet prinsipp i ivaretagelsen av ansvaret for lovoppfyllelsen og for det psykososiale skolemiljøet i skolen er at dette skjer i dialog med skolene.²⁷ Flere av skoleeierne i evalueringen av *Bedre læringsmiljø* hadde nylig innført «styringsdialog» som et viktig styringsinstrument, andre var i ferd med å innføre et system for styringsdialog. Styringsdialogen går ut på å fastsette noen hovedområder skolene skal arbeide med, gjerne i samarbeid/dialog med skoleeieren. Skolene blir konfrontert med hvordan de har oppfylt arbeidet med områdene i form av kom-

munalt tilsyn. Det synes å være vanlig med styringsdialog én gang i året ved at skoleeieren gjennomfører halvdagsmøter med rektor, lærere og elever. Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem har gitt bedre mulighet for innsyn i skolens resultater og i elevenes synspunkter. Skoleeierne var opptatt av at styringsmålene er lokalt vedtatt av politikerne, og at de gjenspeiler en viss stabilitet.²⁸ Noen har i stedet tatt i bruk begrepet kvalitetsdialog. Selv om begrepene er ulike, er innholdet stort sett det samme. Skoleeierne i undersøkelsen synes ikke at rapporteringssystemet er for omfattende, heller ikke at skolene blir tyngt ned av rapporteringsplikten. Det er snarere en oppfatning at det er en del av nødvendig internkontroll og kvalitetsvurdering.²⁹

Rapportering og informasjon om skolenes arbeid mot krenkelser mv.

Informasjon fra skolene til skoleeierne er en nødvendig forutsetning for at skoleeierne skal kunne utføre sine oppgaver. Kunnskap om hva som foregår ved skolene, gir skoleeierne mulighet til å følge opp skolene på en måte som er tilpasset deres behov, og sikre at lovpålagte plikter oppfylles. Et eksempel på et område som det er nødvendig at skoleeierne har informasjon om, er alvorlige mobbesaker. Det er foreslått i ny § 9A-7 at rektor skal varsle skoleeieren om enkeltsaker hvis sakens karakter tilsier det. Det bør legges til grunn at rapporteringsplikten etter forslag til ny § 9A-7 utløses på et tidlig tidspunkt. Skoleeieren avgjør mer detaljert når skolene skal varsle denne. Skoleeieren skal i alle tilfeller ha informasjon om klager som er sendt til Barneombudet. Det vil være skoleeieren som representerer skolen i disse sakene, og som er ansvarlig for videre oppfølging.

Skolene skal utarbeide et internkontrollsystem etter forslag til ny § 9A-3. Her skal skolen blant annet gjennomføre risikovurderinger og sette inn særskilte tiltak ved behov. Skoleeierne bør informeres om dette og ved behov delta i utformingen av tiltak. Videre er det foreslått at alle skoler skal utarbeide særskilte handlingsplaner for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Disse handlingsplanene bør skoleeieren som en del av sitt forsvarlige system kreve at skolene sender informasjon. Dette gir skoleeieren et bilde av arbeidet på skolene, og handlingsplanen bør, slik utvalget ser det, være en del

²⁶ PriceWaterhouseCoopers 2009

²⁷ Helgøy og Homme 2013

²⁸ Helgøy og Homme 2013

²⁹ Helgøy og Homme 2013

Boks 17.2 Kristiansand kommune – FLiK-prosjektet¹

Etter flere år med ulike forsøk på kvalitetsforbedring av læringsmiljøet på enkeltskoler besluttet Kristiansand kommune våren 2012 å gå inn for et forskningsbasert utviklingsarbeid med læringsmiljø i alle barnehager og skoler i kommunen. Kristiansand bystyre vedtok i desember 2012 å gjennomføre et treårig læringsmiljøprosjekt etter en nøye gjennomarbeidet prosjektplan, FLiK. Prosjektet var et samarbeid med forskere ved Universitetet i Ålborg, Høgskolen i Hedmark, Universitetet i Agder og Høgskolen i Borås. Prosjektet bygger på skoleutvikling i Ontario basert på kapasitetsbygging², og alle mål og tiltak bygger på forskningsbasert kunnskap.

Prosjektet inkluderte alle enheter, inkludert støttefunksjonene, i oppvekstsektoren i Kristiansand. Prosjektets overordnede mål er et inkluderende læringsmiljø for alle barn og unge. Det ble også formulert et moralsk imperativ som skal forplikte alle medarbeidere: Alle barn og unge skal realisere sitt potensial for læring og utvikling. Disse overordnede prinsippene skal brytes ned til konkrete, kollektivt orienterte handlinger basert på systematisk innsikt ved den enkelte enhet som forplikter alle de ansatte. Prosjektet bygger på en pedagogisk og en juridisk innfallsvinkel. Målområdene er definert av klare utfordringer på tre effektområder:

1. barns sosiale og faglige læringsutbytte
2. omfang av segregerende tiltak
3. mobbing/trivsel

Den skolefaglige innfallsvinkelen

Alle enhetsledere i skoler og barnehager har i en initieringsfase på ett år deltatt i opplæring i og forberedelser til å lede det endrings- og utviklingsarbeidet som både internasjonal, nasjonal og lokal forskning har pekt på som nødvendig for at alle barn og unge skal få utnyttet

sine utviklings- og læringsressurser bedre. I forlengelsen av dette har samtlige av sektorens 2600 profesjonelle voksne gjennomgått opplæring i satsingens grunnlag, mål, strategier og metodikk. De implementerte strategiene innarbeides i virksomhetene i prosjektperioden, fulgt av ekstern veiledning og forskning. Ved oppstart av prosjektet ble det gjennomført en omfattende kartlegging av læringsmiljøet ved alle skoler og barnehager. Barn og elever, ansatte og foreldre var informanter i kartleggingen. Resultatet viste seg i et detaljert bilde av kvaliteten på læringsmiljøet på de ulike skolene eller barnehagene. Det var en tydelig sammenheng mellom kvaliteten på læringsmiljøet i enheten og barns læringsutbytte.³ Kartleggingen viste også at skolene og barnehagene hadde lite systematisk innsikt i sine pedagogiske utfordringer, og at det var mangelfull evaluering av iverksatte tiltak. Det største potensialet for økt læringsutbytte hos elevene lå i måten skolene eller barnehagene møtte, foreslo eller planla de ulike tiltakene som var igangsatt, på. De mest vellykkede enhetene viste seg å ha både en kollektiv kultur for pedagogisk utvikling og en læringsledelse som bygde på evidensbasert kunnskap.

Den juridiske innfallsvinkelen

Gjennom regelverket ønsket FLiK å kvalitets sikre elevenes rett til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø. Skolene måtte derfor forplikte seg til å utarbeide et internkontrollsystem, med årlige rapporteringer til oppvekstdirektøren. Skolenes arbeid med elevenes psykososiale læringsmiljø er tema på oppvekstdirektørens årlige møter med de ulike skolene. Kommunen har opprettet et beredskapsteam mot mobbing som skal sikre elevens rett til et trygt psykososialt læringsmiljø. Teamet skulle også være i stand til å støtte skoler i mobbesaker.

¹ FLiK, Forskningsbasert Læringsmiljøutvikling i Kristiansand

² Fullan 2012

³ Nordahl 2014

av styringsdialogen med skolene. Skoleeieren bør ta handlingsplanene opp som et særskilt tema i dialogen. Skoleeieren bør også ha tilstrekkelig kompetanse på skoleeiernivå til å vurdere tiltakene i handlingsplanen og i hvilken grad dette er

tiltak som kan bidra til å forebygge og redusere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Handlingsplanene bør også forelegges politisk nivå i forbindelse med behandling av tilstandsrapporten.

17.3.5 Kvalitetsvurderingssystemet

I 2004 ble det etablert et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) for skolen med blant annet nasjonale prøver og Skoleporten. Ved å sammenstille informasjon og data får skoleeier, skoleleder, lærere og nasjonale myndigheter et bilde av tilstanden ved skolen. Forskning, resultater fra Elevundersøkelsen, nasjonale prøver, avgangsprøver, eksamen, lokale rapporter og observasjoner er kilder til kunnskap. Skoleleder, lærer og elever vet mye om opplæringen ved skolen, og derfor er deres vurdering av praksis og resultater fra Elevundersøkelsen, nasjonale prøver, avgangsprøver, eksamen, lokale rapporter og observasjoner viktig. I vurderingen inngår også fakta om ressursbruk og rammebetingelser. Ved å stille spørsmål, innhente tilleggsinformasjon og reflektere over sammenhengen mellom praksis og resultater blir bildet mer nyansert. Hvordan er tilstanden i andre kommuner, fylker og på landsbasis? Hva vurderer skoleledere og lærere som gode nok resultater, og hva kan bli bedre? Oppfølgingen av resultater fra NKVS kan ses på som en del av skoleeierens forsvarlige system. En god skoleeier våger å prioritere ressurser og innsatser, og etter spør resultat, fatter konsekvente beslutninger og planlegger langsiktig.

17.3.6 Tilstandsrapporten

Den lovpålagte tilstandsrapporten skal behandles i kommunestyret eller fylkestinget. Hensikten med tilstandsrapporten er at politisk nivå skal få informasjon om og drøfte sentrale områder. Det følger av opplæringsloven § 13-10 at tilstandsrapporten skal omfatte læringsmiljøet. Utvalget vil understreke at tilstandsrapporten er et viktig styringsredskap for skoleeieren om tilstanden i skolen som bør danne utgangspunkt for diskusjoner om kvalitetsutvikling og prioriteringer. For at dette skal være mulig, må administrativt nivå ha utarbeidet tilstandsrapporten på en slik måte at det er mulig å diskutere den. Utvalget vil peke på at administrativt nivå må gi politisk nivå den nødvendige kompetansen til å utføre sin oppgave som skoleeier.

Skoleeierens bruk av tilstandsrapporten er evaluert av Rambøll.³⁰ Evalueringen viser at det er en del forbedringspunkter. Tilstandsrapporten gjør skoleeieren bevisst på ansvaret for skolene.³¹ Undersøkelsen viser at skoleeierne har stor tro på

Boks 17.3 Kjennetegn ved en god tilstandsrapport

Basert på funn i evalueringen hevder Rambøll at en god årlig tilstandsrapport kjennetegnes ved at den

- er forankret blant lokale aktører, først og fremst blant kommunens politikere og administrasjon samt hos skoleledelsen
- analyserer skolens resultater i lys av lokale forhold og forutsetninger
- gir gode og utfyllende vurderinger av skolens resultater
- fremstiller data og informasjon på en lettfattelig og forståelig måte
- formulerer mål og tiltak som er fundert i lokale forhold og forutsetninger
- kan argumentere for hva som er relevante tiltak
- konkretiserer og prioriterer tiltak

¹ Rambøll 2012b

at tilstandsrapporten bidrar til at politisk og administrativt nivå blir mer bevisst på skoleutvikling. Undersøkelsen viser at det til tross for stor stabilitet sammenlignet med undersøkelsen i 2011³² har vært en nedgang i andelen skoleeiere som mener at tilstandsrapporten er et godt verktøy for dialog med skolelederen. Det har også vært en liten nedgang fra forrige måling i andelen som mener at tilstandsrapporten er et godt supplement til Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS). Det er uklart hva denne nedgangen skyldes, men Rambøll antyder at det kan ha sammenheng med at tilstandsrapportene i liten grad forsyner skoleledere med nye resultater, og at det har vært en bevisstgjøring om at tilstandsrapportene først og fremst er et verktøy for dialog mellom administrativ og politisk ledelse på skoleeiernivå.³³ Når det gjelder faktisk bruk av rapporten, svarer skoleeierne, i likhet med i undersøkelsen i 2011, at de benytter tilstandsrapporten til å vurdere og følge opp de nasjonale målområdene; læringsresultater, læringsmiljø og gjennomføring.³⁴ I tillegg benyttes tilstandsrapporten som et grunnlag for kvalitetsutvikling.

En hovedkonklusjon i evalueringen til Rambøll er at årlig tilstandsrapportering har vært et vellykk-

³⁰ Rambøll 2012a, 2012b

³¹ Rambøll 2012b

³² Rambøll 2012a

³³ Rambøll 2012b

³⁴ Rambøll 2012a, 2012b

ket tiltak.³⁵ Det er blitt implementert i nær samtlige kommuner og fylkeskommuner, og de fleste bruker det som et verktøy for kvalitetsutvikling og som et verktøy for dialog på tvers av nivåer. Flertallet vurderer også at tilstandsrapporten har bidratt til økt bevissthet om kvalitetsutvikling, og at den gir et godt grunnlag for kvalitetsutvikling. Det fremgår likevel at det er noen forbedringsområder knyttet til rapporteringen. Det er behov for å videreutvikle

- prosessene knyttet til årlig tilstandsrapportering ved å involvere politisk nivå og skolene tettere
- verktøyene for årlig tilstandsrapportering.
- innholdet i de årlige tilstandsrapportene. Dette gjelder blant annet økt tilpassing til lokale forhold og økt sammenheng mellom tilstandsrapporten og øvrige styringssystemer i kommune og fylkeskommune slik at tilstandsrapporten blir brukt mer aktivt som et styringsverktøy³⁶

Utvalget mener at tilstandsrapporten kan være et nyttig redskap i arbeidet med elevens psykososiale skolemiljø, men at det er behov for både å se nærmere på indikatorene i Skoleporten og på oppfølgingen av resultatene i tilstandsrapporten. Utvalget mener også at det bør ses nærmere på forholdet mellom tilstandsrapportene og skoleeierens forsvarlige system, og hvordan tilstandsrapporten i større grad kan gi skoleeierne den nødvendige styringsinformasjonen som skoleeierne kan bruke for å vurdere om rettigheter og plikter etter opplæringsloven oppfylles, og gjøre nødvendige grep for å sikre at dette gjøres.

Videre må tilstandsrapporten tydelig ha en del som behandler den enkelte skoles resultater, slik at skoleeieren enkelt kan følge med på hvilke skoler som det er nødvendig å sette inn en særskilt innsats mot, for eksempel knyttet til krenkelses, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalget vil her peke på at Elevundersøkelsen nå ikke gir tilstrekkelige data om trakassering og diskriminering, og at det er behov for å endre undersøkelsen slik at dette punktet igjen inngår på ungdomstrinnet og i videregående opplæring. Utvalget viser til kapittel 7 og avsnitt 13.2, som viser at det er særskilte utfordringer i skolen knyttet til dette, og da er skolene avhengige av at Elevundersøkelsen spør om dette.

³⁵ Rambøll 2012b

³⁶ Rambøll 2012b

17.3.7 Elevundersøkelsen

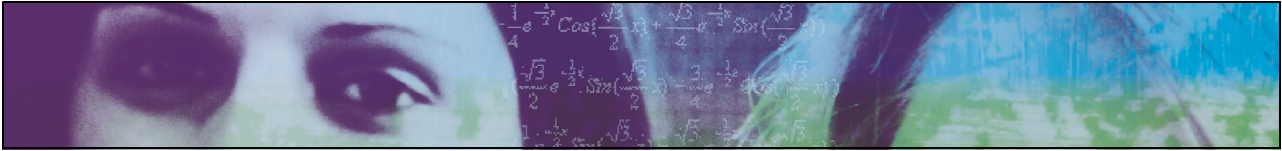
Elevundersøkelsen er en nasjonal brukerundersøkelse for elever i norsk skole. Den er et verktøy for å følge med på elevenes skolemiljø, deriblant elevenes trivsel på skolen, deres motivasjon for å lære, hvordan de opplever lærernes faglige veiledning, hvor tilfredse de er med elevdemokratiet på skolen og det fysiske læringsmiljøet, og omfanget av uønskede hendelser som krenkelses, mobbing og trakassering. Det følger av opplæringsloven §§ 14-4, 13-10 andre ledd og forskrift til opplæringsloven § 2-3 at skoleeieren skal sørge for at Elevundersøkelsen blir gjennomført og fulgt opp lokalt.

Utvalget mener at en viktig forutsetning for at Elevundersøkelsen skal være et nyttig redskap, er at resultatene analyseres og følges opp i etterkant.³⁷ På lokalt nivå er utvalget opptatt av at det er skoleeieren som har ansvaret for at skolene gjennomfører Elevundersøkelsen på en forsvarlig måte og følger opp resultatene. Utvalget mener at det her er viktig med en god oppfølging lokalt, og at det er skoleeieren som må sikre at dette skjer. Skoleeieren bør ha et årvåkent blikk på at skolene bruker undersøkelsen på en hensiktsmessig måte når det gjelder både informasjon til elever og foreldre, gode forberedelsesrutiner og gjennomføring av undersøkelsen på en god måte. Dette vil bidra til å kvalitetssikre resultatene og skape et større eierforhold til resultatene på alle nivåer lokalt på skolen, men også på skoleeiernivå.

Utvalget mener at dersom Elevundersøkelsen skal være et verktøy på lokalt nivå, må resultatene følges opp bedre enn det som gjøres i dag. Utvalget vil her vise til opplæringsloven § 13-10 om skolens krav om å ha et forsvarlig system, og til ny § 9A-3, som stiller krav til at skolene aktivt skal drive et kontinuerlig og systematisk arbeid for å fremme helse, miljø og elevenes trygghet. Det er foreslått her at gjennomføring og oppfølging av Elevundersøkelsen er en del av det systematiske HMS-arbeidet. Dette er tilsvarende som for arbeidsmiljøundersøkelsen, jf. arbeidsmiljøloven § 3-1. Det foreslås også presisert at Elevundersøkelsen skal diskuteres med skolemiljøutvalget.

For å oppfylle kravene i opplæringsloven § 13-10 og forslag til ny § 9A-3 om systematisk

³⁷ På nasjonalt nivå brukes resultatene fra Elevundersøkelsen i dag til å følge med på forekomsten av mobbing og krenkelses på nasjonalt nivå. En årlig rapport gir ny kunnskap om elevens trivsel og læringsmiljø som kan brukes i det videre arbeidet på både nasjonalt og lokalt nivå. Utvalget mener at dataene som samles inn via Elevundersøkelsen, bør utnyttes best mulig. Dette temaet behandles nærmere i kapittel 20 om forskning



Figur 17.2

HMS-arbeid foreslår utvalget at skolen bør anbefales å utvikle en plan for hvordan ulike vurderinger om det psykososiale skolemiljøet skal følges opp. I dette ligger blant annet resultater fra Elevundersøkelsen. I planen bør det inngå informasjon om hvordan skolen skal få mer kunnskap om det psykososiale skolemiljøet enn det som gis i for eksempel Elevundersøkelsen. Dette kan blant annet gjøres ved egne kartlegginger eller elevsamtaler. Det bør også inngå hvordan relevante aktører (elever, ansatte, rektor, skoleeier, elevrådet og FAU) skal involveres i arbeidet. Utvalget er klar over at det kan være store variasjoner mellom skoler når det gjelder hvilke tiltak som bør settes inn. Et tiltak som fungerer bra i én klasse og på én skole, vil ikke nødvendigvis fungere ved en annen skole.³⁸

Utvalget vil understreke at det er viktig at elevene blir forberedt på en god måte, og at skolene har et nært forhold til undersøkelsen og resultatene. Utvalget peker også på at rektor har hovedansvaret for det systematiske HMS-arbeidet. Dette omfatter gjennomføringen og oppfølgingen av Elevundersøkelsen på skolen. Skolemiljøutvalget skal involveres. Oppgaver knyttet til foreberedelse, gjennomføring og oppfølging av Elevundersøkelsen kan delegeres. Rektor eller den som har fått delegert oppgaven med å sikre gjennomføringen av Elevundersøkelsen, bør ha ansvar for forberedelser, gjennomføring og oppfølging av Elevundersøkelsen. Skoleeieren bør gi felles opplæring i hvordan Elevundersøkelsen skal gjennomføres, og hvordan resultatene skal tolkes. Den hovedansvarlige vil kunne sørge for at det jobbes kontinuerlig med å forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, og at det arbeides med å fremme elevenes trivsel på skolen gjennom hele skoleåret.

Det er viktig at de tiltakene som skolen setter inn for å forbedre det psykososiale skolemiljøet, har effekt. Utvalget mener derfor at skoleeierne bør pålegge skoler med høy forekomst av krenkelser og mobbing eller lav trivsel å gjennomføre Elevundersøkelsen også på våren. Dette kan gi et overordnet bilde av om den andelen som opplever å bli mobbet og truet, har endret seg siden høsten.

Skoleeierne vil kunne gjøre dette i kraft av sin styringsrett som skoleeier. Utvalget mener videre at skoleeierne bør pålegge alle årstrinn (5. trinn–Vg3) å gjennomføre Elevundersøkelsen dersom skolen har høy forekomst av mobbing og krenkelser eller lav trivsel blant elevene. Dette vil kunne gi informasjon om det er problemer på alle årstrinn, og om eventuelle variasjoner mellom årstrinnene.

17.4 PP-tjenestens mandat – en del av skoleeierens støttesystem

Utvalget mener at det er behov for å se på kommunale og fylkeskommunale tjenester som kan bidra til at elevene får et trygt psykososialt skolemiljø. I denne sammenheng ser utvalget at det kan være behov for å tydeliggjøre PP-tjenestens mandat knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø. PP-tjenestens mandat er omtalt i flere stortingsmeldinger i de siste ti årene, blant annet St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen, Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap* og Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei*. I St.meld. nr. 35 (1990–91) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (1989–90), ble systemrettet arbeid nevnt. Her står det på side 9: «Departementet vil understreke den pedagogisk-psykologiske tjenestens rolle i lokalt utviklingsarbeid ved den enkelte skole.» Felles for disse meldingene er at de understreker viktigheten av PP-tjenestens systemrettede arbeid.

Etter opplæringsloven § 5-6 er PP-tjenestens arbeid med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling begrenset til å legge opplærings tilbudet bedre til rette for elever med *særlige behov* etter opplæringsloven kapittel 5. Utvalget mener at dette er et for snevert fokus for arbeid med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling knyttet til opplæringen, også kalt systemrettet arbeid, og vil her vurdere om det kan være grunn til å endre PP-tjenestens systemrettede arbeid til å gjelde alle elever. Å arbeide systemrettet handler om å arbeide forebyggende før en eventuelt tilmelder elever til PP-tjenesten. Et langsiktig og bredt anlagt arbeid med skolens læringsmiljø er det beste tiltaket for å forhindre mobbing og uø-

³⁸ Cross 2014

sket atferd i skolen, ifølge Kunnskapssenter for utdanning.³⁹

17.4.1 Gjeldende rett

Det er fastsatt i opplæringsloven § 5-6 at alle kommuner og fylkeskommuner skal ha en PP-tjeneste. Opplæringsloven understreker PP-tjenestens forskjellige arbeidsoppgaver: PP-tjenesten skal både sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering når loven krever det, og tjenesten skal bistå skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Sistnevnte betegnes ofte som PP-tjenestens systemrettede arbeid. Det er nær sammenheng mellom det *individrettede* og det *systemrettede* arbeidet som utøves i PP-tjenesten. Tjenesten kan for eksempel gi råd både på individuelt og på generelt grunnlag om hvordan en kan avhjelpe de vanskelige elevene har, innenfor det ordinære opplæringstilbudet, eller hvordan opplæringen kan legges bedre til rette for elever med særskilte behov. Å forbedre det ordinære opplæringstilbudet, blant annet gjennom generelle styrkingstiltak, kan også bidra til å forebygge vansker av ulik art og dermed redusere behovet for spesialundervisning.

Kravet om en *tjeneste* vil si krav om en viss kontinuitet i personalet og organisering. Poenget med dette er blant annet å sikre stabilitet, kompetanse, tilgjengelighet og oversikt over den totale opplæringssituasjonen i kommunen/fylkeskommunen, samt en samordnet oppfølging av den enkelte elev med særskilte behov for å få til en forsvarlig og likeverdig opplæring. Kravet om at det skal være en tjeneste, innebærer at det ikke er adgang til bare å basere seg på kjøp av enkelttjenester fra kommuner/fylkeskommuner eller andre. Det skal være en permanent organiseringsform. PP-tjenesten kan organiseres som et interkommunalt samarbeid.⁴⁰ Det er skoleeierens ansvar å sikre at PP-tjenesten oppfyller lovens krav, jf. opplæringsloven § 13-10, samt å sikre nødvendig kompetanseheving i samsvar med § 10-8.

17.4.2 Ressurser og kompetanse i PP-tjenesten

Det er opp til skoleeieren å bestemme hvordan PP-tjenesten skal organiseres, og hvor mange som skal være tilknyttet tjenesten. Det er i dag

³⁹ Lillejord mfl. 2014

⁴⁰ Utdanningsdirektoratet 2009b

stor variasjonsbredde i organisatoriske løsninger. Et skille går mellom PP-tjenester som er rent kommunale eller interkommunale. I skoleåret 2010–2011 var PP-tjenesten på grunnskolen område organisert gjennom 221 kontorer. 158 av disse dekket én kommune, mens 63 var interkommunale. Et annet skille går mellom gjennomgående tjenester som dekker hele det 13-årige utdanningsløpet og tjenester som er organisert etter skoleslag.⁴¹ Et trekk er at kommunene og fylkeskommunene organiserer PP-tjenestene i større enheter enn tidligere. Andelen PP-tjenester med inntil fem fagansatte har gått ned til 28 pst. i de siste fire årene.⁴² Fylling og Handegårds kartlegging og evaluering av PP-tjenesten i Norge i 2009 viser at om lag halvparten av PP-tjenestene er samorganisert og/eller samlokalisert med andre kommunale tjenester.⁴³

Utdanningsspeilet 2014 viser at det i 2013/2014 ble rapportert om knapt 1700 fagstillinger i PP-tjenesten på grunnskolenivå.⁴⁴ I tillegg til fagstillingene kommer merkantile stillinger. Ifølge Utdanningsdirektoratet har det vært en økning på om lag 500 årsverk i PP-tjenesten siden år 2000.⁴⁵ Det foreligger ikke tall for antall årsverk i den fylkeskommunale PP-tjenesten. En kartlegging av kompetansen til de fagansatte i PP-tjenesten viser at om lag 70 pst. har mastergrad, embets- eller hovedfagsstudium. Dette er en økning på ti pst. siden 2008. 78 pst. av de fagansatte har pedagogisk eller spesialpedagogisk utdanning, mens 13 pst. har psykologifaglig utdanning, og tre pst. har sosialfaglig utdanning.⁴⁶

17.4.3 Endrede forventninger til PP-tjenesten

PP-tjenesten har i de siste 30 årene vært gjennom relativt store endringsprosesser. Dette skyldes blant annet endringer i spesialundervisningen, gjennom både ansvarsreformen i helsevernet for psykisk utviklingshemmede og avviklingen av de statlige spesialskolene. Dette overførte nye oppgaver til PP-tjenesten som tidligere ble ivaretatt av andre institusjoner. Retten til spesialundervisning er, som nevnt over, lovfestet i opplæringsloven § 5-1, og det er fortsatt PP-tjenesten som har ansvaret for at det blir gjort en sakkyndig vurdering som

⁴¹ Meld. St. 18 (2010–2011)

⁴² Hustad 213

⁴³ Fylling og Handegård 2009

⁴⁴ Utdanningsspeilet 2014e

⁴⁵ Utdanningsdirektoratet 2014e

⁴⁶ Hustad mfl. 2013

gir rett til slik opplæring. I tillegg har det skjedd en dreining mot mer systemrettet arbeid.⁴⁷ Som et ledd i oppfølgingen av St.meld. nr. 23 (1997–98) *Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov* ble PP-tjenesten styrket med 300 årsverk, gjennom en tilsvarende reduksjon av det statlige spesialpedagogiske støttesystemet.⁴⁸ Systemrettet arbeid ble lovpålagt fra 1998.⁴⁹

PP-tjenestens doble mandat kommer til uttrykk i opplæringsloven § 5-6, som pålegger PP-tjenesten å jobbe både individrettet og systemrettet. Paragraf 5-6 sier ikke noe om vektingen mellom de to oppgavene. PP-tjenestens rolle og mandat på det spesialpedagogiske området ble vurdert i forbindelse med NOU 2009: 18 *Rett til læring*. Midtlyngutvalget foreslo her at PP-tjenesten skulle være tettere innpå barnehager og skoler, og videreutvikle sin kompetanse i læringsmiljø, problematferd og sammensatte lærevesker. Kunnskapsdepartementet fulgte dette opp i Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap* og formulerte fire forventninger til PP-tjenesten som viser hvilken rolle departementet mente at PP-tjenesten bør ha fremover. De fire forventningene var følgende:

1. PP-tjenesten er tilgjengelig og bidrar til helhet og sammenheng.
2. PP-tjenesten arbeider forebyggende.
3. PP-tjenesten bidrar til tidlig innsats i barnehage og skole.
4. PP-tjenesten er en faglig kompetent tjeneste i alle kommuner og fylkeskommuner.

Departementet uttalte også i Meld. St. 18 (2010–2011) at det ønsket å stimulere til at PP-tjenesten i større grad skulle arbeide systemrettet. Å jobbe mer systemrettet er også et ønske PP-tjenesten selv har.⁵⁰ For skolen er det for en stor del fortsatt slik at det er sakkyndighetsarbeidet som dominerer de forventningene de har til PP-tjenesten. Det gjør at PP-tjenesten står i et krysspress.⁵¹ En undersøkelse av tidsbruken i PP-tjenesten i Møre og Romsdal fra 2014 viser at systemrettet arbeid utgjør om lag 16 pst. av arbeidet ved PP-kontorene i fylket.⁵²

Evalueringer har vist at når det systemrettede arbeidet styrkes, blir kvaliteten på PP-tjenestens tjenester overfor skolene, skolenes egen kompe-

tanse, tilbudet til elevene og samarbeidet med foreldrene bedre. Resultatene ble best i kommuner der det ble foretatt gode rolleavklaringer mellom partene, og der det var et godt samarbeid mellom de ulike aktørene.⁵³

Utvalget vil her trekke frem noe av det innholdet Kunnskapsdepartementet la i forventning 2 og 3 til PP-tjenesten i Meld. St. 18 (2010–2011) som er relevant for vårt mandat og arbeidet med å skape trygge psykososiale skolemiljøer for alle elever. Til forventning 2 ble det utdypet at PP-tjenesten skal arbeide forebyggende slik at barnehagen og skolen i størst mulig grad kommer i forkant av problemer og lærevesker. Departementet viser til Midtlyngutvalget, som mente at PP-tjenesten burde være *tettere på*. Dette innebærer at PP-tjenesten bidrar med råd og veiledning i klasseledelse og pedagogisk ledelse, skolemiljø og spesialpedagogiske didaktiske spørsmål. Her uttrykte også departementet at PP-tjenesten burde bruke mer tid på å bistå i det forebyggende arbeidet og i kompetanse- og organisasjonsutvikling. Videre mente departementet at PP-tjenestens systemarbeid fortsatt skulle være rettet mot elever som har særskilte behov, men viste til at årsaken til behovene ikke nødvendigvis trengte å være knyttet til eleven. De kunne også ha sin årsak i måten skolen har valgt å organisere klassen og opplæringen på, mangel på nødvendig kompetanse og klasseledelsesutfordringer. Det er en rekke faktorer utenfor opplæringen som også kan forklare elevenes læringsutbytte. Kontekstuelle betingelser og det sosiale miljøet påvirker elevenes prestasjoner. Det er derfor avgjørende at PP-tjenesten også analyserer betingelsene og konteksten rundt det enkelte barn.⁵⁴

I forventning 3 til PP-tjenesten om tidlig innsats i barnehage og skole viser departementet til at det er et mål at barnehagen og skolen i samarbeid med PP-tjenesten tidlig skal kunne vurdere mulige tiltak i læringsmiljøet. Det pekte på at dette kan redusere andelen sakkyndige vurderinger som anbefaler vedtak om spesialundervisning fordi foreslåtte tiltak i undervisningen og i læringsmiljøet viser positiv effekt på barnas utvikling og elevenes læring.⁵⁵

Utvalget mener at for å følge opp disse forventningene bør det legges til grunn en bred tolkning av PP-tjenestens systemrettede arbeid. Tiltakene må ikke bli kortvarige og isolerte, men gå inn i skolens daglige virksomhet og omfatte alle elever.

⁴⁷ Fylling og Handegård 2009

⁴⁸ St.meld. nr. 23 (1997–98)

⁴⁹ Fylling og Handegård 2009

⁵⁰ Fylling og Handegård 2009

⁵¹ Fylling og Handegård 2009

⁵² Dybdahl og Skårbrevik 2014

⁵³ Lie mfl. 2003, St.meld. nr. 30 (2003–2004)

⁵⁴ Meld. St. 18 (2010–2011)

⁵⁵ Meld. St. 18 (2010–2011)

For å kunne forebygge samt sette inn tidlig innsats vil det å jobbe med organisasjons- og kompetanseutvikling knyttet til opplæringen og læringsmiljøet til alle elever være hensiktsmessig.

17.4.4 Etter- og videreutdanning av PP-tjenesten

Et av de mest sentrale tiltakene i Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap* var et kompetanseløft for PP-tjenesten. Midtlyngutvalget foreslo som et av sine tiltak et femårig kompetanseutviklingsprogram for PP-tjenesten. Departementet fulgte opp dette forslaget. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å utvikle en strategi for etter- og videreutdanning for PP-tjenesten i perioden 2013–2018. Målet med kompetanseløftet er å stimulere PP-tjenesten til å arbeide mer systemrettet gjennom økt kompetanse i veiledning, endringsledelse, organisasjonskunnskap og organisasjonsutvikling.⁵⁶

Prioriterte områder for strategi for etter- og videreutdanning for PP-tjenesten 2013–2018 er

- organisasjonsutvikling/endringsarbeid
- læringsmiljø og gruppeledelse
- veiledning og rådgivning
- lederutdanning⁵⁷

Hovedelementer i satsingen er videreutdanning, etterutdanning og lederutdanning. For å nå de politiske målsettingene om å heve systemkompetansen i PP-tjenesten er det viktig at flest mulig ansatte i PP-tjenesten gjennomfører etter- og videreutdanning.⁵⁸ Utvalget er enig i dette og mener at det vil være viktig for kvaliteten i arbeidet.

17.4.5 PP-tjenestens systemrettede arbeid fremover

Utvalget har merket seg dreiningen av PP-tjenestens mandat i retning av mer systemrettet arbeid og støtter denne. Slik utvalget ser det kan PP-tjenestens kompetanse være relevant for skoler for å øke kvaliteten på opplæringen og det psykososiale skolemiljøet til elevene. Utvalget mener at PP-tjenesten med sin spesialkompetanse er en viktig del av skoleeierens støttesystem. PP-tjenesten bør ha kompetanse når det gjelder organisasjons- og kompetanseutvikling som supplerer skoleleder og lærer, og som kan bidra til å heve kvaliteten på opplæringstilbudet og det psykososiale skole-

miljøet. På kommunalt nivå er PP-tjenesten organisert forskjellig, ved at noen kommuner har valgt å knytte PP-tjenesten til barnehage og skole, mens andre har PP-tjenesten knyttet organisatorisk mot barnevern og helse. Dette kan ha noe å si for PP-tjenestens arbeidsmuligheter og legitimitet i det systemrettede arbeidet inn mot barnehager og skoler.

De prioriterte områdene i etter- og videreutdanningsstrategien for PP-tjenesten viser at PP-tjenestens kompetanse når det gjelder organisasjonsutvikling/endringsarbeid og læringsmiljø og gruppeledelse, skal styrkes. Med dette er det allerede i gang et arbeid med å gi PP-tjenesten mer kompetanse når det gjelder læringsmiljø, noe utvalget ser svært positivt på. Utvalget legger til grunn at etter- og videreutdanningen er knyttet til kunnskap om hva som skaper gode læringsmiljøer generelt, og sammenhengen mellom læringsmiljø og læringsutbytte. Når PP-tjenesten gjennom det statlige etter- og videreutdanningsprogrammet får tilføyd kompetanse i læringsmiljø og organisasjonsutvikling, kan dette tale for at det allerede er en dreining mot at PP-tjenesten skal øke sin kompetanse i systemrettet arbeid generelt, og ikke bare avgrenset til elever med særlige behov. Imidlertid er det fortsatt noen uklarheter i hva det systemrettede arbeidet inneholder, og hvem det skal arbeides mot. Både Fylling og Handegård⁵⁹ og Midtlyngutvalget⁶⁰ anbefaler en tydeliggjøring av PP-tjenestens mandat til å arbeide systemrettet, sammen med et kompetanseutviklingsprogram som kan øke PP-tjenestens fokus på læringsmiljø.

Utvalget mener at PP-tjenesten har en viktig rolle når det gjelder å bistå skolene med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Et bredt fokus på å utvikle opplæringen for alle elever vil også forbedre opplæringen for elevene med særlige behov. Utvalget mener at en del av organisasjons- og kompetanseutviklingen må handle om å bistå skoler i å arbeide forebyggende med elevenes psykososiale skolemiljø. Generelle tiltak som klasseledelse vil ha betydning, også for elever med særlige behov. Å jobbe bredt og systematisk med skolemiljøet vil være et forebyggende tiltak som kan øke kvaliteten på læringsmiljøet, slik at færre elever trenger spesialundervisning. Et generelt arbeid for et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet, vil også virke forebyggende på elever med særlige behov.

⁵⁶ Utdanningsdirektoratet 2013f

⁵⁷ Utdanningsdirektoratet 2013f

⁵⁸ Utdanningsdirektoratet 2013f

⁵⁹ Fylling og Handegård 2009

⁶⁰ NOU 2009: 18

Når det gjelder PP-tjenestens ansvar, har utvalget merket seg at kirke-, undervisnings- og forskningskomiteen i behandlingen av Meld. St. 18 (2010–2011) delte departementets oppfatning av at PP-tjenesten skulle arbeide mer systemrettet og være tettere innpå den enkelte barnehage og skole. Komiteen viste blant annet til at PP-tjenesten selv ønsket å kunne arbeide mer systemrettet og bistå skolene med organisasjonsutvikling. Komiteen var også opptatt av PP-tjenestens arbeid med elevenes læringsmiljø og uttalte følgende i Innst. 50 S (2011–2012) på side 15:

«Komiteen mener at det for å skape god inkludering og et bedre læringsmiljø for elever med særlige behov, forutsettes at en arbeider målrettet også med hele elevgruppen. Kompetanseheving innen organisasjonsutvikling er et avgjørende bidrag knyttet til forebygging og dermed også et bidrag i retning av å redusere en for stor fremvekst av elever med særlige behov. Komiteen viser til at det i kommunene i svært liten grad finnes andre instanser eller fagpersoner enn PPT som kan hjelpe skolene i arbeidet med utvikling av læringsmiljøet. Komiteen viser videre til at meldingen understreker fire forventninger til PP-tjenesten, herunder «Forventning nr. 2» – «PP-tjenesten arbeider forebyggende». Komiteen mener at hvis PPTs arbeid i skolene kun er knyttet til elever med særskilte behov, vil de aldri komme i posisjon til å bidra til læringsmiljøutvikling generelt. Inkluderende læringsmiljøer kan ikke bygges bare med utgangspunkt i elever med særrettigheter i skolen. Komiteen mener PPT også bør ha et ansvar for å hjelpe skolene med å forbedre læringsmiljøene generelt. I arbeidet med å utvikle læringsmiljøet trenger skoler hjelp fra fagpersoner som kjenner skolen, men som ikke nødvendigvis er en del av den. Både skolens ledelse og lærerne i klasserommene trenger et slikt konstruktivt kritisk uten fra blikk.»

Utvalget deler komiteens syn på at PP-tjenesten bør jobbe generelt med læringsmiljøet til alle elever, og mener at dette må gjenspeiles i PP-tjenestens lovpålagte oppgaver. Utvalget mener at PP-tjenestens mandat i opplæringsloven bør endres slik at det på dette punktet blir tydeligere. PP-tjenesten bør være en del av det kommunale og fylkeskommunale støtteapparatet som skal bidra til organisasjons- og kompetanseheving for å styrke elevenes opplæring, herunder et trygt psykososialt miljø. At PP-tjenesten i sitt system-

rettede arbeid jobber med både opplæringen og læringsmiljøet, støttes også av at det er en sammenheng mellom faglig og sosial læring.⁶¹ Et trygt psykososialt skolemiljø der elevene trives, bidrar også til økt læring. Et godt læringsmiljø er en del av et trygt psykososialt skolemiljø, se avsnitt 1.7.

Utvalget viser til at flere kommuner har valgt å tydeliggjøre at PP-tjenesten skal ha et slikt mandat, og vil vise til noen eksempler på at PP-tjenesten arbeider bredt for et bedre psykososialt skolemiljø. Skedsmo kommune i Akershus har arbeidet med å la PP-rådgivere delta i klasserommene med observasjon og med å ta i bruk videoveiledning av lærerne. Midt-Telemark PP-tjeneste (interkommunalt kontor) har lagt stor vekt på å avklare forventninger og roller i det arbeidet PP-tjenesten bidrar med i kommunene, samarbeidsavtaler mellom PP-tjenesten og barnehager/skoler. I tillegg har PP-tjenesten fast kontortid ved alle skoler. Vest-Telemark PP-tjeneste (interkommunalt kontor) har lagt stor vekt på skolering av alle ansatte i systemarbeid gjennom flere år, og i arbeid i nettverk på fylkesnivå. De bistår blant annet barnehager og skoler i analyser av kartleggingsresultater på nasjonale kartlegginger av skolemiljø og fag. PP-tjenesten i Fjell kommune i Hordaland arbeider systematisk sammen med alle andre instanser som har et ansvar overfor kommunens barn og unge. De har i fellesskap utviklet en plan for arbeidet, «Læringsleining», som gjør at alle instanser drar i samme retning i dette arbeidet. Rana PP-tjeneste vektlegger lærende nettverk for sine ansatte i tjenesten for å kvalifisere til forebyggende arbeid i læringsmiljøet. I tillegg er det kommuner som har opprettet ambulerende team i tilknytning til PP-tjenesten som skal hjelpe til i arbeidet med å skape gode læringsmiljøer.⁶² Dette gjelder for eksempel for Oslo kommune og Ringsaker kommune.

Det er også verdt å merke seg at et funn i Nordlandsforsknings kartlegging av PP-tjenestens kompetanse i 2013 var at et stort flertall av skoleeierne og PP-lederne mente at kompetansebehov og organisasjonsutvikling burde være en del av PP-tjenestens virksomhet.⁶³ Et stort flertall av skoleeierne og PP-lederne ønsket en PP-tjeneste med sterkt fokus på systemrettet arbeid.⁶⁴ En tredel av skoleeierne ønsker også mer vekt på systemrettet arbeid i PP-tjenesten,

⁶¹ Lillejord mfl. 2014

⁶² Nergård og Grini 2015

⁶³ Hustad mfl. 2013

⁶⁴ Hustad mfl. 2013

men mener at PP-tjenesten har behov for mer fagkunnskap og kompetanse hos de ansatte.⁶⁵ Når det gjelder PP-tjenestens kompetanse, vurderer 84 pst. av PP-lederne at deres PP-tjeneste har god kunnskap om læringsmiljø og læringsledelse. Alle PP-lederne i Oslo, Vest-Agder, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Troms og Finnmark vurderer kunnskapen som god.⁶⁶ Utvalget mener dette ivaretas gjennom strategien for etter- og videreutdanning av PP-tjenesten.

Utvalget viser videre til at Læringsmiljø-senteret i sitt mandat har oppgaver knyttet til å gi støtte til PP-tjenesten i arbeidet med læringsmiljøet. Den innsatsen som Læringsmiljø-senteret tilbyr, er ikke i første rekke rettet mot elever med særlige behov etter opplæringsloven kapittel 5, men tar sikte på å skape et trygt læringsmiljø for alle elever. Senterets arbeid har en allmennpedagogisk profil og inkluderer det spesielle innenfor det allmenne. Senteret kan ha en viktig rolle i styrkingen av PP-tjenestens systemrettede arbeid. Utvalget viser også til kapittel 21 og satsingen *Inkluderende skole*. Vi foreslår at PP-tjenesten har en sentral rolle i denne satsingen. Det vil også bidra til å øke PP-tjenestens kompetanse, blant annet gjennom deltakelse i nettverk og skole-ringssamlinger. Her vil også Læringsmiljø-senteret ha en sentral rolle i skoleringen, og vil kunne koble ulike deler til sitt mandat.

Utvalget mener at en styrking av PP-tjenestens systemrettede arbeid bør ha konsekvenser for Statped, og at det bør overføres ressurser fra Statped til PP-tjenesten. Dette vil innebære en oppbygging av det kommunale og det fylkeskommunale støttesystemet. For mer om økonomiske og administrative konsekvenser se kapittel 24.

Det at etter- og videreutdanningsstrategien har læringsmiljø som et av de prioriterte områdene, taler også for at PP-tjenestens mandat bør være knyttet til organisasjons- og kompetanseutvikling knyttet til opplæringstilbudet og læringsmiljøet til alle elever. Med alle elever forstår man da arbeid rettet mot skolemiljøet og klassemiljøet. Ved at Statped også har oppgaver knyttet til oppfølgingen av PP-tjenesten, vil tjenesten fortsatt være sikret bistand når det gjelder elever med særlige behov.

Utvalget foreslår at PP-tjenestens mandat bør tydeliggjøres. Dette bør skje ved at reguleringen av PP-tjenestens mandat flyttes fra opplæringsloven § 5-6 til kapittel 13, som regulerer skoleeierens ansvar. Det bør her gå frem at PP-

tjenesten fortsatt har ansvaret for å utarbeide sakkyndige vurderinger der loven krever det, for eksempel i forbindelse med spesialundervisning, jf. § 5-3. Videre bør det presiseres at PP-tjenesten skal bistå skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen og læringsmiljøet bedre til rette for alle elever. Dette antas å være en videreføring av arbeidet med at PP-tjenesten skal arbeide mer systemrettet, og bistå i den lokale kapasitets- og kompetansebyggingen. Lovendringen sier ikke noe om vektingen av de to oppgavene, eller hvordan skoleeierne for øvrig skal organisere sitt arbeid, så lenge de lovpålagte oppgavene utføres.

Når det gjelder skolehelsetjenesten og helse-tasjonen, har Helsedirektoratet utarbeidet en nasjonal minstenorm for lokal bemanning som er veiledende for kommunene. Normen tar utgangspunkt i kriterier i lov om kommunale helsetjenester §§ 1-1, 1-3 og 2-1, lov om helsepersonell § 4, lov om pasientrettigheter § 2-1, kvalitetsforskriften §§ 1 og 3 og internkontroll. Normer må være av et slikt omfang at brukerne kan ha forventet nytte av helsehjelpen.⁶⁷ Utvalget mener at departementet bør vurdere om det bør utarbeides en veiledende norm for bemanningen i PP-tjenesten.

Oppsummering av utvalgets forslag

Utvalget foreslår at PP-tjenestens mandat endres slik at arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling knyttes til opplæringen og det psykososiale miljøet til alle elever, og ikke utelukkende til elever med særlige behov. Det overføres ressurser fra Statped til skoleeierne for å styrke PP-tjenesten. Kunnskapsdepartementet bes om å utrede om det bør utarbeides en veiledende norm for bemanning i PP-tjenesten.

17.5 Andre kommunale/fylkeskommunale tiltak

Flere kommuner og fylkeskommuner har i de senere årene valgt å opprette særlige team eller funksjoner for å jobbe særskilt med elevenes skolemiljø, krenkelser og mobbing. Eksempler på dette er *læringsmiljøteam* eller *ambulerende team*.

Læringsmiljø-senteret har gjennomført en kartlegging av ambulerende team og fant at begrepet ambulerende team mange steder blir brukt om lokale kompetansesentre som arbeider for inkludering i fellesskolen av elever som viser lav skole-

⁶⁵ Hustad mfl. 2013

⁶⁶ Hustad mfl. 2013

⁶⁷ Helsedirektoratet 2010

Boks 17.4 Oslo kommune Læringsmiljøteamet

Læringsmiljøteamet, heretter forkortet LMT, er et kommunalt veiledningsteam i Utdanningsetaten i Oslo kommune. Teamet bistår oskolene i deres systematiske arbeid for å skape et trygt og læringsfremmende skolemiljø. Teamet er et lavterskeltilbud, som også kan bidra i akutte situasjoner, som generell uro i en elevgruppe. Andre ganger kan det være mobbing, utestengning og uønsket atferd i klassen, og det kan ha ført til mistillit mellom skole og hjem, noe som igjen påvirker elevenes trivsel og læring.

Hovedhensikten med arbeidet til LMT er å styrke skolene i deres arbeid med elevene, som klassemiljø og klasseledelse, med å skape bedre ro og orden og positivt, sosialt samvær i elevgruppene. Skolene har ofte stått i utfordringene selv i en periode og trenger støtte og tro på at endring kan være mulig. Veilederne er etterspurt i slike saker. Når lærere og elever enes om noen få enkle grep som fører til

endringer, øker motivasjonen for arbeidet. Veilederen deler forskningsbasert kunnskap med lærere og skoleledere og oversetter den til konkrete handlinger i det daglige arbeidet i klasserommet. Veilederen viser et handlingsalternativ, og lærerne reflekterer sammen over hva som skjedde, og hvorfor.

Det er ofte behov for innsats på flere områder samtidig for å oppnå ønsket effekt. Samtidighet i tiltak knyttet til skoleledelse, lærerpraksis, enkeltelever og foreldre driver prosessen fremover.

Oppsummert kan veiledningen mot skolen bestå av refleksjonssamtaler, konkrete tips i undervisningssituasjoner og refleksjon over kommunikasjon. Teamet er så «tett innpå» skolene som skolene ønsker, og deltar gjerne på foreldremøter, i elevsamtaler og i andre sammenhenger.

motivasjon og problematferd. Teamene jobber mot flere skoler i en kommune, og oppsøker elevene der de er. Arbeid med læringsmiljø og inkludering er hovedoppgaven for teamene. Ambulerende team arbeider på kommunalt nivå, det vil si mot flere skoler i kommunen. Teamet er en faglig og administrativ enhet. Det kan for eksempel være en egen avdeling under for eksempel PP-tjenesten, eller organisert fra en skole. Teamet arbeider for å utvikle læringsmiljøet i skolen og for å redusere og forebygge problematferd. Teamet veileder skoler og lærere i situasjoner der elever viser problematferd, for å hindre at elever blir fjernet fra det miljøet de naturlig hører til i. I korte perioder kan elever tas ut av den ordinære klassen for å få opplæring i egne grupper internt eller eksternt.⁶⁸ Det er vanskelig å få oversikt over antall kommuner og fylkeskommuner som har denne typen team, blant annet fordi det ikke er en ensartet forståelse av begrepet, og fordi det kan være valgt ulike organiseringsformer. Et eksempel på et slikt team er læringsmiljøteamet i Oslo kommune, se boks 17.4.

Utvalget er positivt til denne typen team som kan bistå skolene både i det generelle arbeidet med det psykososiale skolemiljøet og med enkeltsaker om krenkelser, mobbing, trakassering og

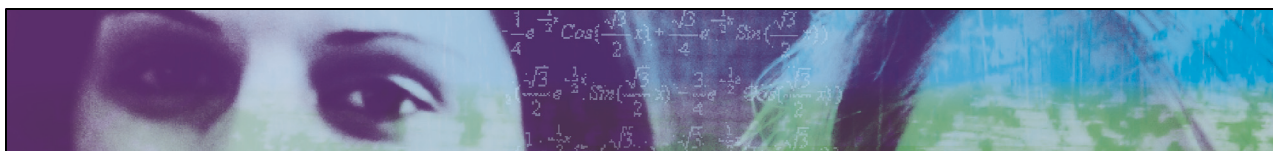
diskriminering. I forbindelse med at utvalget foreslår endringer i PP-tjenestens mandat, ser utvalget at det kan være en god kobling mellom PP-tjenesten og disse teamene, og at denne typen team, dersom de er en del av PP-tjenesten, kan være en måte å bistå skoler på i det systemrettede arbeidet med skolemiljøet.

Elev- og lærlingombud og mobbeombud

I videregående opplæring er elev- og lærlingombudene et rådgivende organ som kan bidra til å sikre elever og lærlingers rettigheter. Målet med ombudet kan være at elevene skal ha en støttespiller i fylket, bidra med elevrådsskolering og være et bindeledd mellom partene på skolen om det trengs. Ombudet arbeider i mange tilfeller først og fremst med informasjonstiltak, tiltak for å styrke elevmedvirkningen og veiledning til elever og lærlinger. Dette er ikke et myndighetsorgan. Ombudet er en ansatt i fylkeskommunen. Det er i dag ansatt elev- og lærlingombud i 17 av 19 fylkeskommuner. Utvalget mener det er positivt at fylkeskommunene ser viktigheten av å styrke informasjonen og veiledningen til en bedre elevmedvirkning og kunnskap om regelverket, og vil oppfordre til at de to siste fylkeskommunene også oppretter elev- og lærlingombud.

Buskerud fylkeskommune opprettet på eget initiativ, som første fylke i landet et uavhengig

⁶⁸ Nergaard og Grini 2015



Figur 17.3

mobbeombud. *Mobbeombudet* er et folkehelseprosjekt og jobber dermed for at alle elever i Buskerud får ivaretatt sine rettigheter. Ombudet skal være et tilbud når skolens tiltak mot mobbing ikke er tilstrekkelig. Mobbeombudet skal ivareta elevenes rettigheter når det kommer til psykososiale utfordringer, jobbe med forebyggende arbeid mot mobbing og bistå med svar på spørsmål. Ombudet skal både arbeide forebyggende, bidra med kompetanse på området, følge opp skolens arbeid med handlingsplaner mot mobbing og bidra i saker som ikke lar seg løse lokalt. Mobbeombudet har også et samfunnsansvar for å bidra i debatten rundt temaet mobbing lokalt og nasjonalt. Ombudet var en prosjektstilling på to år, med avslutning desember 2014, men tilbudet er nå videreført som en fast stilling. Mobbeombud er ikke hjemlet i opplæringsloven og har derfor ingen myndighet, oppgaver eller ansvar i saker om elevenes skolemiljø etter denne loven.

Kunnskapsdepartementet ga i 2014 Utdanningsdirektoratet i oppdrag å lyse ut økonomisk støtte til skoleeiere som ønsket å opprette et mobbeombud. Fire fylkeskommuner fikk innvilget støtte: Buskerud, Østfold, Nordland og Rogaland. Utvalget er kjent med at de tre første er i gang med arbeidet. Utvalget ser at mobbeombudene kan bidra i å veilede elever i videregående opplæring. Utvalget er kjent med at ordningen blir evaluert av Telemarksforskning, og mener at resultatene av disse funnene bør foreligge før det tas stilling til om dette er noe staten bør bidra med økonomisk støtte til.

17.6 Skoleinterne funksjoner – «Et lag rundt eleven»

Skolens støttesystem for å skape trygge psykososiale skolemiljøer er avgjørende for arbeidet med å forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Vi ser her nærmere på dagens lovfestede funksjoner av relevans for arbeidet med psykososialt skolemiljø, men vil også vurdere om andre yrkesgrupper kan være aktuelle i dette arbeidet. Skolehelsetjenesten behandles i kapittel 18.

For å skape et trygt psykososialt skolemiljø for elevene mener utvalget at skolene må arbeide med å skape et lag rundt elevene, og at arbeidet må organiseres på en måte som er til beste for eleven. Utvalget har i utfordringene pekt på organiseringen av støtteapparatet og dettes ansvar og oppgaver knyttet til arbeidet med elevenes psykososiale miljø. Vi vil her se nærmere på hvem disse aktørene er, og hvilke oppgaver og ansvar de har. Mange er opptatt av at voksentettheten i klasserommet blir ivaretatt. Utvalget er opptatt av å se på *kvaliteten* av den tiden de ansatte har med elevene.

17.6.1 Tverrfaglig samarbeid i skolen

Hvordan andre funksjoner i skolen enn læreren kan brukes for å avlaste læreren, er et tema som har blitt behandlet i flere offentlige utredninger og stortingsmeldinger i de siste ti årene. Dette gjelder for NOU 2009: 18 *Rett til læring*, Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap*, Meld. St. 19 (2009–2010) *Tid for læring* og Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei*. Begrunnelsene for bruk av andre yrkesgrupper i skolen er ulike. De knyttes ofte til behovet for å hjelpe til med og tilrettelegge undervisningen for eleven, tidlig innsats og frigjøring av tid for lærerne, slik at de kan konsentrere seg om kjerneoppgavene, som er lærerarbeid og klasseledelse. Det legges også vekt på bedre utnyttelse og samordning av ressurser.

Utdanningsdirektoratet har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet satt i gang et større prosjekt, *Et lag rundt eleven*, som omtaler bruk av andre yrkesgrupper i skolen. I kunnskapsoppsummeringen *Et lag rundt eleven* blir norsk og internasjonal forskning om bruk av flerfaglig kompetanse i skolen systematisert.⁶⁹ Kunnskapsoversikten skiller mellom skoleinterne og skoleeksterne roller. Undersøkelsen viser at samarbeidsmønsteret mellom de ulike yrkesgruppene er stort, med tanke på både omfang, form og arbeidsoppgaver. I grove trekk kan det synes som om lærere og spesialpedagoger samarbeider mest om tilpasset opplæring og mindre om spesial-

⁶⁹ Borg mfl. 2014

undervisning. Samarbeidet mellom lærere og helsesøstre viser seg å være begrenset på grunn av lite tilgjengelighet av helsesøstre på skolene. Videre peker kunnskapsoversikten i retning av at samarbeidet mellom lærere og miljøterapeuter ofte er personavhengig.⁷⁰ Et funn er også at det er forskjeller i samarbeidsmønstre for dem som har fag som hovedområde (lærer og spesialpedagog), dem som har helse som sitt primærområde (helsesøster), og dem som er ansatt i skolen på grunn av sin sosialpedagogiske kunnskap.⁷¹

17.6.2 Funksjoner i skoler i dag

Viktige funksjoner i skolen i dag som er knyttet til arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø, er lærer, assistent, sosialpedagogisk rådgiver og helsesøster. Skolene har i dag stor frihet til å etablere samarbeidsmønstre innad i skolen. Utvalget ser at det i dag er store ulikheter i hvordan skolene arbeider med organiseringen av et trygt psykososialt miljø, og at roller og ansvar er ulikt fordelt. Utvalget mener at disse forskjellene bør reduseres for å fremme elevenes psykososiale skolemiljø. Utvalget ser også at støtteapparatet rundt elevene må tydeliggjøres i både roller og ansvar.

Læreren – kontaktlæreren

I skolen er læreren viktig for å skape et lag rundt eleven. Læreren har en posisjon og en autoritet overfor elevene som gjør henne eller ham unik i dette arbeidet. *Kontaktlæreren* har et særskilt ansvar overfor elevene når det gjelder å skape et godt psykososialt miljø i sin klasse/basisgruppe. Kontaktlærerne har ansvaret for det sosialpedagogiske arbeidet samt samarbeidet med faglærerne om det psykososiale skolemiljøet for klassen. Kontaktlæreren ansvar er særskilt regulert i opplæringsloven § 8-2, der det er fastsatt at kontaktlæreren har et særlig ansvar for kontakten med den enkelte elev, klassen og med elevens hjem. Kontaktlæreren har ansvaret for de praktiske, administrative og sosialpedagogiske oppgavene som gjelder eleven og klassen. Kontaktlæreren har ansvaret for halvårsvurderingen i orden og oppførsel og den kontinuerlige dialogen om elevens utvikling og for å gjennomføre samtalen om utvikling i fag med eleven. I tillegg har kontaktlæreren ansvaret for å følge opp elevens faglige og ikke-faglige utvikling, blant annet elevens forhold til medelever og ansatte ved skolen. Dette

innebærer at det vil være kontaktlæreren som er nærmest til å ta opp spørsmål og eventuelle problemer knyttet til elevens psykososiale skolemiljø. Kontaktlæreren har også ansvaret for foreldresamtalene og skal i disse gjøre rede for hvordan eleven står i forhold til kompetansemålene i læreplanene, og hvordan eleven arbeider til daglig. Dette gjelder både når det gjelder den faglige læringen og den sosiale og personlige utviklingen. I samtalen skal foreldrene og læreren få svar på spørsmål og bli enige om hva som skal skje fremover. Gjennom dette samarbeidet kan foreldrene, som i utgangspunktet kjenner eleven best, gi skolen opplysninger om eleven, slik at skolen får et best mulig grunnlag for å gjennomføre og realisere tilpasset opplæring overfor eleven.⁷² Samtalene med foreldrene gir kontaktlæreren gode muligheter til å få denne kjennskapen til eleven fra foreldrene, noe som igjen vil være med på å bygge opp et godt tillitsforhold mellom hjem og skole.

I en undersøkelse sier over halvparten av lærerne at de opplevde ikke å ha tilstrekkelig kompetanse til å tilrettelegge undervisningen for elever som *sliter psykisk*.⁷³ 30 pst. av lærerne oppga at de ikke hadde tid eller ressurser til å tilrettelegge undervisningen for disse elevene. Mange lærere er i tillegg urolige for at arbeid med psykisk helse tar oppmerksomheten vekk fra skolefagene. Til tross for disse tallene oppgir lærerne at de kjenner til de ulike hjelpeinstansene både innad i skolen og eksternt. Utvalget stiller spørsmål ved om lærerne er flinke nok til å bruke de hjelpeinstansene som finnes, når de trenger dem. Lærerne sier i kunnskapsoversikten at de ønsker mer tid, avlastning og frigjøring slik at de kan utvikle undervisningen og utvikle sin rolle som lærer i klasserommet.⁷⁴ Lærerne oppgir at de trenger avlastning på områder der de har kontakten med enkeltelever, kontakten med foreldre og med elever med spesielle behov.⁷⁵ Lærerne har en avgjørende betydning for og rolle overfor elevene. Læreren rolle er mangfoldig og kompleks, men kan forenklet sies å bestå av tre deler. Disse er læreren i møtet med elevene, læreren som del av et profesjonelt fellesskap og læreren i møte med foreldre og andre samarbeidspartnere.⁷⁶

Utvalget vil understreke at lærerne fortsatt skal ha ansvaret for elevenes sosiale læring. Det er læreren som er den som er nærmest til å fange

⁷⁰ Borg mfl. 2014

⁷¹ Borg mfl. 2014

⁷² Forskrift til opplæringsloven §§ 20-2 og 20-3

⁷³ Holen og Vaagene 2014

⁷⁴ Borg mfl. 2014

⁷⁵ Borg mfl. 2014

⁷⁶ St.meld. nr. 11 (2008–2009)

opp om elever har behov for særskilt oppfølging, og vil ofte være den første som får mistanke om eller kjennskap til at en elev blir krenket, mobbet, trakassert eller diskriminert. Imidlertid er det ikke nødvendigvis læreren som skal følge opp eleven. Det kan det være andre som har en mer tilpasset kompetanse til å gjøre. Det er ikke et mål at elever som er krenket skal følges opp på lavest mulig nivå, de skal følges opp på riktig nivå. Det er derfor viktig at læreren har tid til å fange opp elever som har behov for oppfølging. Utvalget er av den oppfatning at det vil være feil strategi å fjerne de sosialpedagogiske oppgavene som er knyttet til lærerrollen, og la andre yrkesgrupper overta disse oppgavene. Utvalget mener at lærerne ikke kan fristilles fra sitt ansvar for å arbeide med elevenes psykososiale skolemiljø, men at lærerne i større grad burde samarbeide med andre yrkesgrupper som har dette feltet som sitt kompetanseområde. En viktig forutsetning for å få til dette er å etablere tydelige og definerte roller og ansvar. Utvalget ser at det er viktig å skape gode nettverk rundt lærerne for å utnytte ressursene best mulig til å skape gode faglige og sosiale arenaer rundt elevene. Fra et skoleperspektiv er målet å samordne skolens ressurser på en bedre måte. For å lykkes er det viktig å kartlegge de ressursene som finnes i skolen, men også på skoleeiernivå og i andre sektorer.

Sosialpedagogisk rådgivning

Utvalget mener at sosialpedagogisk rådgiver, noen steder også kalt sosiallærer, har viktige oppgaver knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø. Eleven har etter opplæringsloven § 9-2 rett til nødvendig rådgivning om blant annet sosiale spørsmål. Dette gjelder også for barnetrinnet. Det er gitt nærmere regler om retten til rådgivning i forskrift til opplæringsloven kapittel 22. I § 22-1 er det fastsatt at eleven har rett til to ulike former for rådgivning: sosialpedagogisk og utdannings- og yrkesrådgivning. Rådgivningen er ikke organisert som en tjeneste etter loven, men den er en rett som eleven har. Rådgivningen må derfor være tilgjengelig på den enkelte skole. Regelverket sier ikke noe om hvordan skoleeieren skal organisere rådgivningen, utover å angi innholdet i elevens rett. Den sosialpedagogiske rådgivningen skal gi eleven hjelp til å kartlegge sine problemer og omfanget av disse, hva skolen kan medvirke til, og behovet for hjelpeinstanser utenfor skolen. Dette kan være hjelpetiltak både i og utenfor skolen. Dersom det er behov for hjelpeinstanser utenfor skolen, skal sosialpedagogisk rådgiver finne de

rette hjelpeinstansene og eventuelt formidle hjelp fra disse. I avsnitt 3.2 redegjorde utvalget for at det er en økning i utfordringer knyttet til elevenes psykiske helse som viser at det er behov for sosialpedagogiske rådgivere i skolen.

Sosialpedagogiske rådgivere regnes ikke som undervisningspersonell, se NOU 1995: 18. Det vil si at kompetansekravene for undervisningspersonell i opplæringsloven kapittel 10 ikke gjelder når noen skal ansettes som sosialpedagogisk rådgiver. Skoleeierne avgjør hvilken kompetanse det vil være nødvendig for en rådgiver å ha. Departementet har i de siste ti årene jobbet med å styrke rådgivningen, blant annet gjennom prosjektet *Delt rådgivningstjeneste*, gjennom å fastsette tydeligere krav til rådgivning i forskrift til opplæringsloven kapittel 22, gjennom utarbeidelse av anbefalte krav til formell kompetanse og veiledende kompetansekriterier, og gjennom forskning om rådgivning og etter- og videreutdanning for lærere i rådgivning.

Staten tilbyr, gjennom etter- og videreutdanning for lærere, studiet rådgivning 1. Rådgivning 1 består av to emner. I det første emnet er temaene veiledning og kommunikasjon, og etikk i veiledning. Dette emnet danner grunnlaget for veiledningsarbeid generelt, og spesifikt for rådgivning/veiledning i skolen. Gjennom studiet får studentene mulighet til å prøve ut sentrale arbeidsmåter i modulen, og disse knyttes tett opp mot studentenes praksis. I det andre emnet knyttes rådgivningen opp mot ungdomskulturen og ulike vansker blant elever, samt rådgiverens rolle i individ- og systemrettet arbeid med forebygging og tilrettelegging for enkeltelever og i skolemiljøet.

Utvalget mener at staten bør videreføre satsingen på dette feltet. Sosialpedagogiske rådgivere skal ha kompetanse om elevens sosiale og emosjonelle forhold og skal kunne hjelpe elever som har behov for rådgivning om dette. Utvalget mener at sosialpedagogisk rådgivning, som er en lovpålagt funksjon, er viktig i arbeidet for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø, samt for å hjelpe elever som opplever å bli krenket, mobbet, trakassert, eller diskriminert. Utvalget mener det bør settes inn ytterligere tiltak for å styrke den sosialpedagogiske rådgivningen i skolen. Utvalget vil samtidig understreke at elevens rett til sosialpedagogisk rådgivning også gjelder for barnetrinnet.

Videre vil utvalget peke på at bestemmelsene i forskriften til opplæringsloven kapittel 22, som regulerer sosialpedagogisk rådgivning, bør endres. Utvalget mener at sosialpedagogisk rådgivning fortsatt må være en individuell rettighet

for alle barn og unge, men at reguleringen i større grad bør fokusere på *forebygging*, og at *kompetanseperspektivet* innenfor denne delen av rådgivningen bør vektlegges mer enn håndtering av vansker. Funksjonen til sosialpedagogisk rådgivning for å fremme god psykisk helse bør styrkes. Det universelle og det forebyggende elementet må også innenfor rådgivning være hovedperspektivet. Utvalget foreslår at Kunnskapsdepartementet gir Utdanningsdirektoratet i oppdrag å revidere forskrift til opplæringsloven kapittel 22, slik at den sosialpedagogiske rådgivningen får et mer forebyggende perspektiv. Utvalget mener også at Kunnskapsdepartementet bør utrede nærmere og hvordan den sosialpedagogiske ressursen i skolen bør styrkes.

Assistenter

Ifølge Utdanningsspeilet 2013 utføres 8234 årsverk i skolen i dag av assistenter, og antallet årsverk er stigende. Om lag 70 pst. av assistentenes årsverk brukes i forbindelse med spesialundervisning.⁷⁷ Borg mfl. peker på at arbeidet med de mest sårbare elevene i dag utføres av assistenter uten relevant utdanning.⁷⁸ Utvalget ser at assistenter i mange tilfeller omtales sammen med andre yrkesgrupper i skolen, og at det sjelden skilles mellom faglærte og ufaglærte assistenter. Dette gir en unyansert diskusjon når det gjelder kompetanse. Dette er problematisk.

Barne- og ungdomsarbeidere

Det er stor variasjon i barne- og ungdomsarbeidernes arbeidssituasjon i skolen.⁷⁹ Utvalget mener at barne- og ungdomsarbeideren kan ha en viktig funksjon i skolen. Barne- og ungdomsarbeidere er faglærte assistenter som har fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget. Barne- og ungdomsarbeiderne kan for eksempel bistå læreren og ha tilsyn med elever, men kan ikke ha ansvar for opplæringen. Utvalget vil peke på at dersom barne- og ungdomsarbeideren skal brukes som en ressurs i arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø samt i forebygging og håndtering av krenkelser, mobbing trakassering og diskriminering, må systematikk, opplæring og veiledning inngå. Utvalget ser også at det knyttes usikkerhet til rekrutteringen til yrket, til selve utførelsen og innholdet i arbeidet. Barne- og

ungdomsarbeiderstatusen er ulik i ulike deler av landet.⁸⁰ Utvalget foreslår at barne- og ungdomsarbeidere får hevet sin kompetanse i psykososialt skolemiljø, forebygging og håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalget foreslår at Utdanningsdirektoratet i samarbeid med faglig råd for helse og oppvekstfag reviderer lærerplanene i barne- og ungdomsarbeiderfaget med sikte på å styrke kompetansen i psykososialt skolemiljø samt i forebygging og håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalget mener at det er viktig å heve statusen til barne- og ungdomsarbeidere og den kompetansen de har, og at barne- og ungdomsarbeidere kan være til god hjelp for læreren.

17.6.3 Andre funksjoner

Sosialpedagogisk arbeid i skolen kan utføres av andre yrkesprofesjoner, som barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere. Borg mfl. viser i kunnskapsoppsummeringen til at det er forskjell på de funksjonene i skolen som er lovpålagt, og de funksjonene som fylles av personer som er ansatt i skolen, men som ikke har lovpålagte oppgaver. Det pekes på at dette ikke minst gjelder for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere. Ifølge rapporten er det et ønske fra fagorganisasjonene til disse yrkesgruppene at det stilles krav om barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere i regelverket, og at de omtales som vernepleiere, noe som krever høgskoleutdanning.⁸¹ Utvalget vil nedenfor redegjøre for bruk av yrkesgrupper som ikke nødvendigvis utfører lovpålagte oppgaver i skolen, men som kan være en ressurs i arbeidet med psykososialt skolemiljø.

Det arbeider ca. 500 barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere i barne- og ungdomsskolen; ca. halvparten av dem er vernepleiere.⁸² Vernepleierne jobber gjerne med enkeltindivider, for eksempel personer med store læringsvansker. Ofte har de ansvar for spesialundervisningen. Disse yrkesgruppene jobber ofte alene, og trekkes i liten grad inn i arbeidet rettet mot hele klasser og i skolearbeidet. Av denne gruppen er omtrent 200 barnevernspedagoger.⁸³

En annen gruppe er miljøterapeutene. Arbeidsoppgavene for miljøterapeutene kan være rettet mot enkeltelever og mot skolemiljøet. Miljø-

⁷⁷ Utdanningsdirektoratet 2013i

⁷⁸ Borg mfl. 2014

⁷⁹ Borg mfl. 2014

⁸⁰ Bråten og Tønder 2010

⁸¹ Borg mfl. 2014

⁸² Borg mfl. 2014

⁸³ Borg mfl. 2014

terapeuter kan på ulike måter være en ressurs i skolen. Erfaringer viser at arbeidet ofte er direkte knyttet til elever som har behov for hjelp av fysisk, psykisk eller sosial karakter. Samarbeidet mellom miljøterapeuter og lærere viser store variasjoner i skolen. I tillegg viser undersøkelser at samarbeidet i stor grad er personavhengig.⁸⁴ Det finnes eksempler på at miljøterapeuter er knyttet til flere skoler. For eksempel har de videregående skolene i Østfold i dag ansatt miljøterapeuter. Miljøterapeutens rolle i skolen varierer mye fra skole til skole. Avgrensningen mellom assistentrollen og miljøterapeuter er ofte uklar. I dag ser vi at mange miljøterapeuter utfører arbeidsoppgaver i skolen som læreren ikke har kapasitet til, for eksempel oppfølging av elever etter skoletid, hjelp i leksegrupper, inspeksjon i friminuttene og oppfølging av elever med atferdsvansker. Miljøterapeuter som har variert arbeids- og livserfaring, har lettere for å få status og innpass i skolen. Det kan se ut til at miljøterapeuters personlige egenskaper, som gode relasjonelle ferdigheter, kan være avgjørende for hvilken rolle miljøterapeuten får tildelt.⁸⁵ Undersøkelser viser at miljøterapeuter i liten grad opplever å bli integrert i skolens sosiale liv, som å bli inkludert i aktuelle møter og på ulike arenaer der beslutninger tas.⁸⁶ Det viser seg at i skoler der miljøterapeuter er godt integrert, har miljøterapeutene blandede arbeidsoppgaver som er rettet mot klasser, grupper og enkeltelever. På disse skolene hadde miljøterapeutene klare arbeidsinstruksjoner, og de deltok på møter som handlet om arbeidsoppgaver, beslutningsprosesser og samarbeidsorganer ved skolen, og i faglige nettverk, gjerne med miljøterapeuter på andre skoler.⁸⁷

Utvalget har tidligere vært inne på at hovedansvaret for elevenes psykososiale miljø ligger hos læreren. Det vil være behov for å diskutere hvordan andre yrkesgrupper kan tilføre skolen ny komplementær kompetanse, og hvordan man skal definere dette inn i konkrete arbeidsoppgaver. Utvalget mener at den tverrfaglige kompetansen kan bidra til å bedre skolens psykososiale skole-

miljø, men foreslår ikke endringer i regelverket. Det bør fortsatt være opp til skoleeieren å avgjøre om det er behov for disse støttefunksjonene og hvordan de eventuelle skal brukes. Utvalget foreslår ikke at det lovfestet flere funksjoner i skolen.

17.7 Skolefritidsordningen (SFO)

I dag går 63 pst. av elevene på 1.–4. årstrinn i SFO.⁸⁸ Opplæringsloven § 13-7 pålegger alle kommuner å ha et tilbud om skolefritidsordning før og etter skoletid for 1.–4. trinn, og for barn med særskilte behov på 1.–7. trinn. Loven fastsetter få føringer for innholdet i SFO, bare at ordningen skal gi barn omsorg og tilsyn, og at det skal legges til rette for lek, kultur og fritidsaktiviteter med utgangspunkt i alder, funksjonsnivå og interesser hos barna. Opplæringslovens bestemmelser om tilsyn, jf. § 14-1, kravet om politiattest og yrkesforbud, jf. § 10-9, forvaltningsloven og kravene til et godt psykososialt miljø i kapittel 9a gjelder for SFO, jf. § 9a-9.

Utvalget mener at SFO er en viktig arena som er med på å skape et trygt psykososialt skolemiljø for elevene. Utvalget er opptatt av at elevene som går på SFO, også skal ha et trygt psykososialt miljø når de er der. Med manglende krav til organisering, for eksempel antall voksne per barn, kompetansekrav til de ansatte og regler for areal, er det fare for at SFO kan være en arena der slik negativ atferd kan oppstå. Tiden på SFO er heller ikke like bundet som skoletiden, og utvalget mener at SFO kan være en arena der arbeid med elevers relasjoner, holdninger og atferd overfor hverandre diskuteres. Utvalget vurderer at målene for skolefritidsordningen er omfattende, men samtidig er det få konkrete nasjonale krav. Personalet er for eksempel ikke omfattet av kompetansekravene, jf. §§ 10-1 og 10-2. Utvalget mener derfor at SFO kan være en arena der krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering kan oppstå fordi opplæringsloven inneholder få kvalitetssikrende bestemmelser. For å sikre elevenes rett til et trygt psykososialt miljø på SFO bør departementet vurdere å lovfeste flere kvalitetssikrende bestemmelser i opplæringsloven.

⁸⁴ Borg mfl. 2014

⁸⁵ Jøsang 2000

⁸⁶ Gustavsson og Tømmerbakken 2011

⁸⁷ Gustavsson og Tømmerbakken 2011

⁸⁸ Utdanningsdirektoratet 2013i

Kapittel 18

Styrket samarbeid med andre – et bedre støttesystem

Boks 18.1 Utvalgets forslag i kapittel 18

- Det må foretas en grundig gjennomgang av hele det statlige støttesystemet som veilederkorpsene, de nasjonale sentrene, Senter for IKT i utdanningen og Statped utgjør. En arbeidsgruppe bør utrede hvordan dagens system kan bli et mer relevant, likeverdig og faglig helhetlig støttesystem for alle skoler og skoleeiere.
- Alle kommunene må gjennomgå ansvarsfordeling, oppgaver og tiltak i samarbeid med skolene, skolehelsetjenesten, BUP, barnevern og politi. Målet er å sikre helhet i det kommunale og det statlige hjelpetilbudet til barn og unge.
- Det må bevilges 400 millioner kroner i frie midler til kommunene for å styrke skolehelsetjenesten. Målet er at antallet helsesøsterårsverk skal være i henhold til de veiledende nasjonale normene.
- Alle kommuner bør utarbeide forebyggings tiltak og handlingsplaner mot mobbing og krenkelser på alle arenaene der barn og ungdom er.
- Frivillige organisasjoner må kunne dokumentere at de arbeider aktivt mot mobbing og ekskludering, for å kunne motta offentlig støtte og finansiering.
- Frivillige organisasjoner må sikres driftsvilkår slik at de kan arbeide mot krenkelser og mobbing som et supplement til offentlige innsatser.

18.1 Innledning

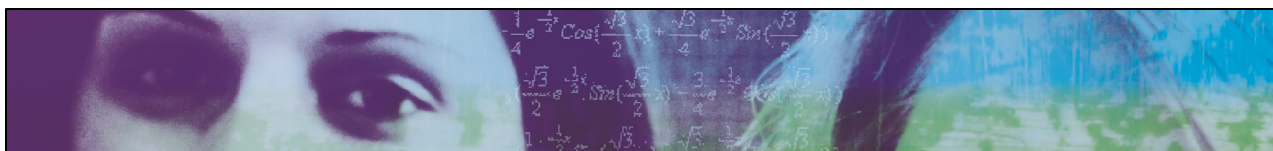
Utvalgets mandat er ikke avgrenset til utdanningssektoren og elevenes skolemiljø. For å forstå utfordringene i skolemiljøet er det viktig å ha et helhetlig blikk på de sosiale arenaene der barn og unge lever. Både elevenes hjem og lokalmiljøer er viktige. De sosiale og digitale media spiller også en sentral rolle i barn og unges liv, jf. kapittel 6. Skolens arbeid for et trygt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering må settes inn i en bred kontekst, der andre offentlige etater, organisasjoner, frivillig sektor, media og foreldrene samarbeider om felles mål.

Utvalget behandler i dette kapitlet utfordringen knyttet til at ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene er for utydelig, og det vurderes hvordan de mest sentrale aktørene kan styrke samarbeidet, og hvordan det statlige støttesystemet kan bli bedre. Ett element som trekkes frem, er at det er forholdsvis mange aktører på de ulike nivåene som har oppgaver knyttet til elevenes skolemiljø. Det er behov for å vurdere hvilke statlige instanser som skal ha en rolle på dette

området. Det er også behov for å se på samarbeid med andre sektorer og frivillige organisasjoner. Dette må ses i sammenheng med målsetning 5 som utvalget trakk frem i avsnitt 12.5.2 om et styrket støttesystem med tydelig ansvars- og oppgavefordeling.

NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt* (Flatøutvalget) hadde som mandat å foreta en grundig vurdering av mulighetene for et systematisk og forpliktende samarbeid mellom kommunale og statlige tjenester som gir hjelp til utsatte barn og deres foreldre. Utredningen skulle ta for seg alle sentrale områder innenfor samordning og samarbeid. For å bedre samarbeidet viste utvalget til at det kan rettes inn tiltak på flere forskjellige områder. Flatøutvalget konkluderer med at det ikke bare er ett grep som kan løse samhandlingsutfordringene, men summen av mange små og store tiltak innenfor en rekke områder.

Utvalget er enig i denne vurderingen. Vurderingene og tiltakene i dette kapitlet vil derfor bare gi en del av et større bilde av hvordan man kan løse samhandlingsutfordringene. Utvalget kommer i kapittel 19 med forslag til hvordan vi kan



Figur 18.1

styrke kompetansen til personalet i skolen. I kapittel 13 har vi sett hvor viktig en god skolekultur er for å implementere og gjennomføre ønskede endringer, og hvor avgjørende styring og ledelse er for å få til samarbeid og utvikling. I kapittel 15 og 16 har utvalget presentert endringer i opplæringsloven kapittel 9a og styrket håndheving knyttet til dette for å sikre elever et effektivt rettsvern dersom de opplever krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. I kapittel 17 understrekes skoleeierens ansvar for oppfyllelsen av lovpålagte oppgaver samt å støtte og veilede skolene. Det er derfor viktig å lese utvalgets utredning i sammenheng for å få det totale bildet av hvilke tiltak som iverksettes for å løse samhandlingsutfordringene.

Hovedbudskapet i dette kapitlet er at ressursene og kompetansen til det statlige støttesystemet som veilederkorpset, de nasjonale sentrene, Senter for IKT i utdanningen og Statped besitter, kan videreutvikles til å bli et kraftfullt og effektivt støttesystem. Likevel fremstår dette i dag som fragmentert, og det er uklart i hvor stor grad de ulike instansene klarer å samarbeide. Utvalget mener departementet må foreta en grundig gjennomgang av hele det statlige støttesystemet i utdanningssektoren. Det bør nedsettes en arbeidsgruppe som skal utrede hvordan dagens system kan bli et mer relevant, likeverdig og faglig helhetlig støttesystem for alle skoler og skoleeiere i arbeidet med det psykososiale skolemiljøet.

Et annet hovedpoeng som utvalget her vil understreke, er at å bedre samarbeidet mellom de ulike tjenestene og sektorene i stat og kommune først og fremst handler om at man på statlig og lokalt nivå må klare å bygge en samarbeidskultur der den enkelte tjeneste opplever at samarbeid gir en mergevinst og bedre kvalitet på de tiltak og handlinger som skal sikre barn og unge et godt skole- og oppvekstmiljø. Utvalget vil fremheve betydningen av at alle tjenestene forplikter seg til å bidra med kompetanse og ressurser tilpasset situasjonen til det enkelte barn og den enkelte ungdom. Utvalget peker også i dette kapitlet på behovet for å styrke skolehelsetjenesten.

Utvalget mener det også er avgjørende at fritidsmiljøene er en arena der barn og unge føler

seg trygge og inkludert i et større fellesskap. Det er viktig i seg selv, men det kan også være en arena som både kan forebygge og være med på å bidra til å løse konflikter og mobbing som foregår på skolen. Utvalget vil her peke på kommunepolitikkerne og utfordre disse til å ta barne- og ungdomsarbeid i hver enkelt kommune på alvor. Oppveksten til barn og unge må bli sett i en større sammenheng, og de ulike sektorene må samarbeide om barn og unges beste. Utvalget mener at det lokalt bør utarbeides forebyggingstiltak og handlingsplaner mot mobbing og krenkelser på alle arenaene barn og ungdom er. Lokalt initiativ, oppmerksomhet og handling er helt avgjørende.

Dette kapitlet skal behandle tre ulike temaer. For det første skal vi i avsnitt 18.2 konsentrere oss om det statlige støttesystemet som er knyttet til utdanningssektoren, og som på ulike måter kan bistå skoler og lærere i deres daglige arbeid. Dette betyr at vi innenfor dette temaet vil foreta en gjennomgang og vurdering av mandatene og ressursbruken til Fylkesmannen, de nasjonale sentrene, Statped og veilederkorpset. Det andre temaet i avsnitt 18.3 skal handle om utdanningssektorens samarbeid med etater og tjenester som er organisert i andre sektorer. I denne sammenhengen vil det bety skolehelsetjenesten, Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP), barnevernet og politi. I tillegg nevnes regionale og nasjonale kunnskaps- og kompetansesentre innenfor barn og unges psykiske helse. Til slutt vil vi i avsnitt 18.4 behandle frivillig sektor og fritidsmiljøene.

18.2 Bedre og mer effektiv utnyttelse av de ulike statlige støttesystemene innenfor utdanningssektoren

Det statlige støtte- og veiledningssystemet har utover på 2000-tallet blitt stadig mer omfattende. De statlige utdanningsmyndighetene har i stadig større grad tatt på seg en rolle som kvalitetsutvikler og veileder for skoleeierne og skolene lokalt. I perioden fra 2002 og frem til i dag har det blitt etablert ti nasjonale sentre og ett nytt senter for IKT i utdanningen. I tillegg har det statlige spesialpedagogiske støttesystemet (Statped) gjennomgått en

omfattende organisasjonsendring. Utdanningsmyndighetene har også etablert veilederkorps som skal kunne veilede skoleeiere og skoler i kvalitetsutviklingsarbeidet. Fylkesmannen er også en aktør som bidrar til skoleutvikling lokalt gjennom veiledning og tilsyn.

Utviklingen av statens rolle og engasjement som veileder og støtte for kommuner og fylkeskommuner har skjedd over flere år og med ulike aktører. Det kan være vanskelig å se den helhetlige planen og strategien i disse prosessene. Utviklingen har skjedd fragmentert, og det er derfor en stor fare for at det statlige støtte- og veiledningssystemet ikke er godt nok tilpasset de behovene som skoleeiere og skoler i dag har. Vi vil derfor her gjennomgå mandatene, organiseringen og ressursbruken til de ulike sentrene og aktørene i det statlige støttesystemet.

18.2.1 Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet er en etat for barnehage, grunnskole og videregående opplæring underlagt Kunnskapsdepartementet. Direktoratets arbeidsfelt er bredt, og spenner fra skoleutvikling, læreplaner og rammeverk, eksamen og analyser, til regelverk, tilsyn og rettsferdsvederlag. Direktoratet har en egen avdeling som er lokalisert på Hamar som arbeider med fagområdene læringsmiljø og rådgivning. Målet er at disse fagområdene skal bidra til inkludering og til å styrke elevenes læringsutbytte. Direktoratet har også utviklet verktøy som barnehager, skoler og skoleeiere kan bruke for selv å drive med utviklingsarbeid, herunder verktøy for å sikre et bedre læringsmiljø på skolen og for arbeidet mot mobbing på skolen og i barnehagen. På direktoratets nettside står det at 14 personer arbeider i *avdeling for læringsmiljø og rådgivning*. Utvalget vil understreke betydningen av at det også på departements- og direktoratsnivå er behov for bedre samkjøring og koordinering i virkemiddelbruken. Eksempelvis vil det være avgjørende at Utdanningsdirektoratet har et godt samarbeid med både Helsedirektoratet og Barne- og familiedirektoratet.

18.2.2 Fylkesmannen

Fylkesmannen har ansvaret for forvaltningsoppgaver for de ulike departementer og direktorater. De fleste av oppgavene er knyttet til iverksetting av regjeringens sektorpolitikk på ulike områder. Fylkesmannen driver også aktiv veiledning og informasjon overfor fylkeskommuner og kommunene. I tildelingsbrevet til Fylkesmannen er det

understreket at embetene skal sikre intern koordinering av arbeidet for barn og unge innad i embetet på fagfeltene barnevern, helse, sosiale tjenester, barnehage og opplæring.¹ Videre skal Fylkesmannen samarbeide med andre sektorer i utviklingsarbeid som retter seg mot målgruppen. Å følge med på og bidra til at slikt samarbeid skjer på lokalt nivå, er en viktig del av samordningsrollen.

Fylkesmannen skal også systematisere informasjon om kommunenes oppfølging av barnekonvensjonen, og bistå kommuner med å implementere den i sitt arbeid. Flere fylkesmenn gjør dette gjennom prosjektet *Sjumilssteget*. Tilsyn og veiledning er embetenes hovedoppgaver innenfor både barnehagen, grunnopplæringen og barnevernet. I perioden 2014–2017 skal det gjennomføres et felles nasjonalt tilsyn med temaet skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Tilsyn er myndighetsutøvelse og er behandlet nærmere i kapittel 16. I dette kapitlet er det Fylkesmannens oppgaver knyttet til støtte og veiledning som er temaet.

Utvalget mener at fylkesmannsembetenes rolle som veileder og kvalitetsutvikler bør få større plass i embetenes rolle og mandat. Spørsmålet er imidlertid hvor omfattende denne rollen bør bli, og om det kan tenkes andre måter å bidra til kvalitetsutvikling på enn i dag. Utvalget viser her til Sverige, som har innført kvalitetsgranskinger. Det er Skolinspektionen som ved bruk av kvalitetsgranskinger studerer ulike deler av skolens arbeid mer inngående. Granskningene tar utgangspunkt i det juridiske rammeverket, nasjonale mål med støtte av forskningsresultater og retter seg mot ulike kvalitetsaspekter ved skolene. Det kan for eksempel gjelde skolens arbeid med trakassering og krenkende behandling, som var temaet for kvalitetsgranskinger i 2010. Skolinspektionen velger noen tilfeldige skoler og viser styrkene og svakhetene til disse skolene. Hensikten er å forbedre undervisningen og elevenes kunnskapsresultater. Det understrekes at kvalitetsgranskningene ikke er en form for tilsyn, og at det er mer enn regelverket som undersøkes. Dette er i Sverige noe som kommer i tillegg til lovlighestilsyn, og de to må ikke blandes sammen.

Utvalget har vurdert om slike kvalitetsgranskinger bør innføres som en metode i Norge, der fylkesmannsembetene for eksempel kunne hatt ansvaret for gjennomføringen av granskningen. Slike granskinger forutsetter at de som skal gjøre dette, både har den nødvendige kompetansen og

¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014

tilstrekkelige ressurser. I tillegg bør en gransking tilføre skolene og skoleeierne ny kunnskap og informasjon som de allerede ikke kjenner til. Statlige utdanningsmyndigheter har i det siste tiåret utviklet et omfattende kvalitetsvurderingssystem for utdanningssektoren. Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnopplæringen (NKVS) ble vedtatt i 2003. Målet er å bidra til kvalitetsutvikling, åpenhet, og dialog om skolens virksomhet, samt å gi beslutningsgrunnlag basert på dokumentert kunnskap og gi grunnlag for lokal kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling. NKVS består av ulike elementer, og de viktigste er nasjonale prøver, kartleggingsprøver, eksamensresultater, elevundersøkelser, foreldreundersøkelser, internasjonale undersøkelser, statlig tilsyn samt nettportalen Skoleporten, der data om skolen offentliggjøres.

Utvalget mener at NKVS gir et omfattende og nyttig datagrunnlag, og mener det er lite som tyder på at det er mangel på data og informasjon om tilstanden som skaper hindringer for kvalitetsutvikling lokalt. Det er stor sannsynlighet for at en innføring av kvalitetsgransking utført av fylkesmannsembetene vil innebære behov for å øke antallet ansatte i embetene og skape økt byråkratisering av forvaltningen både nasjonalt og lokalt. Utvalget mener videre det ikke er nødvendig å innføre ytterligere granskinger og innhenting av mer kunnskap og data. Utfordringen er å få skolene og skoleeierne til å ta i bruk den informasjonen som allerede eksisterer, og bruke denne i lokale kvalitetsutviklingsprosjekter. I kapittel 17 viser utvalget til betydningen av at skoleeierne bygger kapasitet og jobber systematisk for å sikre en bedre implementering. De mange skolene og skoleeierne har derfor mer behov for støtte og veiledning i kvalitetsutviklingsarbeidet enn flere granskinger om elevenes læringsutbytte og trivsel.

Utvalget mener at det statlige støttesystemet først og fremst bør prioritere å bistå og veilede skolene slik at de har kapasitet til å forbedre seg. Målet må være at skoleeierne og skolene selv klarer å identifisere utfordringer, iverksette tiltak, evaluere måloppnåelse for så igjen å utvikle nye strategier på bakgrunn av ny viten og informasjon. Skoler må bli lærende organisasjoner, og skoler som opplever at det er vanskelig å sette i gang og gjennomføre et slikt arbeid, kan få hjelp av det statlige veilederkorps.

Fylkesmannsembetenes dreining mot mer veiledning i forbindelse med tilsyn mener utvalget er en riktig strategi. Fylkesmannen opptrer imidlertid innenfor et system der det er mange ulike aktø-

rer på statlig nivå. Det totale statlige støttesystemet innenfor utdanningssektoren må ses i sammenheng. Vi vil derfor i det videre vurdere mandat, kompetanse og ressurser til alle de ulike nasjonale sentrene og støttesystemene. Til slutt vil utvalget presentere sin konklusjon om hvilke strategier som bør iverksettes for å nå målet om et helhetlig statlig støttesystem.

18.2.3 De nasjonale sentrene og Senter for IKT i utdanningen

I mandatene til de nasjonale sentrene i grunnopplæringen står det at sentrene skal bidra til at utdanningspolitikken blir iverksatt og gjennomført slik at alle barn, unge og voksne kan få en likeverdig og tilpasset opplæring av høy kvalitet i et inkluderende fellesskap. Sentrene skal hjelpe universitets- og høgskolesektoren og lærerutdanningsinstitusjonene i arbeidet med satsinger på kompetanseutvikling. Flere av sentrene har også PP-tjenesten som målgruppe. Det er opprettet ti sentre innenfor sentrale fagområder. Faglig styring og oppfølging av de nasjonale sentrene er delegert fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet. I tillegg til disse ti sentrene finnes det et eget Senter for IKT i utdanningen som er direkte underlagt og styres av Kunnskapsdepartementet. Vi skal her først behandle Læringsmiljøsentret, som er det senteret som kanskje er mest aktuelt for utvalgets mandat. Deretter vil vi behandle de ni øvrige sentrene, for til slutt å vurdere Senter for IKT i utdanningen.

18.2.3.1 Læringsmiljøsentret

Senteret skal bidra til at den nasjonale utdanningspolitikken iverksettes og gjennomføres slik at barn, unge og voksne kan få en likeverdig og tilpasset opplæring av høy kvalitet i et inkluderende fellesskap. Senteret skal bidra til kvalitet i læringsmiljøet for barn i barnehage, elever, lærlinger og voksne. Det skal sørge for et bredt kunnskapsgrunnlag om læringsmiljøets betydning, og for at dette kunnskapsgrunnlaget formidles og tas i bruk i sektoren. Senteret er tilknyttet Universitetet i Stavanger. Målgruppen er skoleeiere, ledere og ansatte i barnehager og skoler, PP-tjenesten og studenter og lærerutdannere ved universiteter og høgskoler med lærerutdanning.

I 2014 hadde senteret en samlet disponibel økonomisk ramme på om lag 30 millioner kroner. Av disse er 16,5 millioner kroner grunnbevilgning, og resten er tilleggsbevilgninger som senteret får for å drive nasjonale satsinger og prosjek-

ter. Senteret har om lag 29 årsverk i faste stillinger.² Mandatet til senteret er omfattende med mange oppgaver. Senterets virksomhet skal være kunnskaps- og forskningsbasert og skal ivareta både individperspektivet og systemperspektivet i arbeidet med læringsmiljø og skolens og barnehagens kultur. Senterets oppgaver er i hovedsak rettet mot forskning, utviklingsarbeid og formidling av resultater og kunnskapsgrunnlag. Den andre hovedoppgaven er å bidra til kompetanseutvikling og til at det lokalt arbeides med å skape et læringsmiljø som fremmer faglig, personlig og sosial utvikling for barn, elever, læringer og voksne, herunder også de som har behov for ekstra tilrettelegging og hjelp.

Senteret er en fusjon mellom Lillegården kompetansesenter og Senter for atferdsforskning og ble opprettet fra 1. januar 2013, og offisielt åpnet i mai 2013. På grunn av den korte virketiden har det til nå ikke blitt gjennomført noen evalueringer av senterets virksomhet og måloppnåelse. Vi må derfor bruke årsrapporten fra 2013 og årsplanen for 2014 som en pekepinn om hvordan senteret i fremtiden har valgt å oppfylle sitt mandat.

Årsrapporten og årsplanen viser at senteret i all hovedsak har videreført mye av den typen aktivitet som det hadde før fusjonen. Implementering av ulike modeller og programmer som *LP-modellen*, *Respektprogrammet* og *Zeroprogrammet* står frem som de mest sentrale aktivitetene retter mot konkret arbeid med skoler. I tillegg har senteret fått oppgaver i forbindelse med *Ungdomstrinnsatsingen* og den skolebaserte kompetanseutviklingen, der senteret skal bidra på faglige samlinger og delta på nettverkssamlinger. I denne satsingen skal senteret også utvikle nye nettressurser. Senteret arbeider også med *Læringsmiljøprosjektet*, som blant annet har til hensikt å hente erfaringer fra samarbeid med kommuner og skoler som har vist vedvarende høye mobbetall. Første fase handler om avdekking og håndtering av pågående mobbing, mens neste fase i større grad retter seg mot klasseledelse og organisasjonsutvikling.

Det er presentasjon av aktiviteter og arbeidsmåter som preger både rapporten og årsplanen. Det er vanskelig å finne konkrete resultater og måloppnåelse i disse dokumentene. Dette er ikke unaturlig siden det vil være vanskelig å måle effekten av og måloppnåelse for mange av senterets oppgaver. Senteret skal i all hovedsak bidra til kvalitetsutvikling i samarbeid med mange aktører. Å si noe om hva senteret konkret oppnår av resultater i en slik kontekst, vil være vanskelig. Sente-

ret har hatt kontakt med mange skoleeiere og skoler. Likevel finnes det ingen informasjon om brukertilfredsheten til de skolene som får hjelp og bistand av senteret. Dette er heller ikke unaturlig sett i lys av at senteret åpnet i 2013, men hvordan senteret skal måle brukertilfredsheten i fremtiden, er likevel utydelig i de dokumentene utvalget har gjennomgått. Det kan virke som hovedvekten av kontakten og bistanden retter seg mot barnehager og grunnskolenivået. Videregående opplæring og voksengruppen synes å være en mindre prioritert målgruppe.

Utvalget ser at mandatet til Læringsmiljøsentret er godt tilpasset de behovene skoler og skoleeiere har for å få oppdatert kunnskapsgrunnlaget sitt for læringsmiljøets betydning for elevenes læringsresultater, trivsel og mobbing. Utvalget mener at det er et stort behov for et nasjonalt senter som kan bidra til kompetanseutvikling og lokalt utviklingsarbeid som har som mål å skape et læringsmiljø som fremmer faglig, personlig og sosial utvikling for alle elever. Kvaliteten på de tjenestene og det arbeidet senteret utfører, har til nå ikke blitt evaluert i sin helhet. Det er også lite informasjon tilgjengelig om brukertilfredsheten til de skolene som har benyttet senteret. Det kan virke som om de to fusjonerte sentrene i stor grad har videreført sine tidligere aktiviteter og strategier inn i det nye sammenslåtte senteret. Utvalget mener dette kan være klokt, men stiller samtidig spørsmål ved om hvordan senteret skal arbeide for å bli noe mer enn summen av to fusjonerte sentre.

Utvalget vil også peke på at senteret har forholdsvis begrensede faglige ressurser sett i lys av at de skal dekke hele Norge, har en omfattende målgruppe og et ambisiøst mandat. Utvalget mener dette kan føre til at senteret vil kunne få problemer med å tilby likeverdige tjenester til alle skolene i landet som har behov for hjelp og støtte i sitt læringsmiljøarbeid. Utvalget er positive til at det er opprettet et læringsmiljøsentret som kan sikre en kunnskapsbasert utvikling og forskning av høy kvalitet som er relevant for praksisfeltet. Senteret bør i det videre arbeidet sikres tilfredsstillende faglige og økonomiske ressurser.

18.2.3.2 De øvrige nasjonale sentrene

De ni øvrige nasjonale sentrene er følgende: Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO), Nasjonalt senter for fremmedspråk, Nasjonalt senter for kunst og kultur, Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning, Nasjonalt senter for matematikk, Nasjonalt senter for

² Tall hentet inn fra Utdanningsdirektoratet høsten 2014

naturfag, Nasjonalt senter for nynorsk, Nasjonalt senter for skriveopplæring og skriveforskning og Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet i barnehager og skole.

Det er utarbeidet felles mandat og føringer for sentrene. I tillegg får hvert senter egne oppdragsbrev med spesifikke oppdrag. Det ligger i sentrenes mandat at de skal være landsdekkende og omfatte både barnehage og grunnopplæring. Sentrene skal sikre at tjenestetilbudet overfor de ulike målgruppene sikrer landsdekkende spredning og tilgjengelighet, og sentrene skal samarbeide om dette der det er faglig hensiktsmessig.

I oppdragsbrevet til sentrene for 2014 er det å utvikle pedagogiske ressurser til støtte og veiledning for barnehager, implementering av *Læreplanverket for Kunnskapsløftet* og oppgaver og nasjonale satsinger blant annet innenfor kvalitetsutvikling, vurdering og kompetanseutvikling høyt prioritert. Det er også understreket at kunnskap om læringsmiljøets betydning for læring er et viktig grunnlag for arbeid med ressurser og veiledning for primærmålgruppene. Sentrenes aktiviteter skulle i 2014 særlig rettes mot:

- varierte arbeidsmåter som fremmer motivasjon for læring
- tidlig innsats
- språktilegnelse og språkstimulering
- grunnleggende ferdigheter og elevvurdering i hele grunnopplæringen
- videregående opplæring med særlig oppmerksomhet på yrkesfaglige utdanningsprogrammer

I oppdragsbrevet er det videre understreket at sentrene skal legge til rette for god kontakt og samhandling med Læringsmiljøsentret og relevante aktører, blant annet Statlig spesialpedagogisk støttesystem (Statped), Senter for IKT i utdanningen, Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU), Kunnskapssenter for utdanning og Senter for samisk i opplæringen. Sentrene fikk oppgaver, mål og resultatkrav for 2014 gjennom tre innsatsområder:

- rammeplan- og læreplanrelatert virksomhet
- fagdidaktisk virksomhet og kompetanseutvikling
- dokumentasjon, analyse og forskning

Årsverk og driftsutgifter

Utvalget har hentet inn tall fra Utdanningsdirektoratet som viser de ulike sentrenes årsverk, grunntildeling og samlet tildeling inkludert tilleggsbevilgninger. Utdanningsdirektoratet opplyser at tal-

lene er noe usikre. De gir likevel et godt bilde av tendensen i årsverk og ressursbruk. Alle sentrene har en lik grunntildeling som blir indeksregulert hvert år. I tillegg får mange sentre tilleggsbevilgninger til å utføre ulike nasjonale satsinger. Flere av sentrene har over tid fått flere tilleggsbevilgninger og har derfor flere fast ansatte enn grunnbevilgningen skulle tilsi. I tillegg innebærer dette også at de må løse oppgavene ved hjelp av midlertidige ansettelser over en lengre periode. Antallet fast ansatte gir derfor ikke den riktige indikasjonen på hvor mye sentrene leverer av produkter og tjenester. Sentrene står også fritt til å skaffe midler til prosjekter fra andre kilder enn Utdanningsdirektoratet. Naturfagsentret har for eksempel et pågående prosjekt i samarbeid med Statoil, finansiert av Statoil.

Til sammen har disse sentrene nesten 70 årsverk i faste stillinger og en grunntildeling på nesten 70 millioner kroner. Dersom vi inkluderer tilleggsbevilgningene, har disse sentrene om lag 150 millioner kroner i driftsmidler for budsjettåret 2014.

Kartlegging av kjennskap og brukertilfredshet til de nasjonale sentrene

NIFU har i den årlige spørringen til Skole-Norge våren 2014 kartlagt bruken av og tilfredsheten med de nasjonale sentrene for grunnopplæringen.³ Det ble gjennomført en tilsvarende undersøkelse i 2012 som gjør det mulig å vurdere utviklingen. Kartleggingen viser at det er stor variasjon i bruken av de åtte sentrene som er kartlagt. Senter for leseopplæring og leseforskning er blitt brukt mest og har hatt kontakt med 1600 skoler og skoleeiere. Matematikksentret har om lag 1400 brukere, mens senteret for kunst og kultur i opplæringen har færre enn 130 brukere. Brukermønsteret holder seg ganske stabilt. Det er de samme sentrene som blir mest brukt i 2014 som i 2012. Totalt har sentrene fått om lag 15 pst. flere brukere fra forrige måling i 2012.

Det er de store skolene som bruker sentrene mest, og små skoler bruker sentrene i betydelig mindre grad. Det er en klar tendens til at bruken av sentrene øker med klassetrinn, og at bruken spres på flere sentre jo høyere opp i klassetrinnene vi kommer. Det kan videre se ut som om geografisk nærhet kan ha betydning for kontaktmønsteret. Det er en tendens til at skolene bruker mest de sentrene som ligger nærmest. Både skoler og skoleeiere nytter sentrene først og fremst

³ Vibe og Lødding 2014

for å få svar på faglige spørsmål og til bruk av faglige ressurser og deretter hjelp til kompetanseutvikling og etter- og videreutdanning. Skolene er i all hovedsak tilfredse med det de nasjonale sentrene leverer og bidrar med til skolene og skoleeierne. I en større evaluering av de nasjonale sentrene fra 2014 pekes det på at det er veldig tydelig at sentrene er ulike med hensyn til størrelse, oppgaver og kompetanseprofil.⁴ Rapporten stiller spørsmål ved om sentrene er mer ulike enn de behøver å være.

Utvalget har merket seg at kartleggingen av de *nasjonale sentrene* viser at de små skolene i betydelig mindre grad enn de store skolene bruker de tjenestene som tilbys fra sentrene. Dette gjelder både kontakt med sentrene og bruk av sentrenes nettsider. I tillegg er det indikasjoner på at skolene og skoleeierne har en tendens til å bruke de sentrene som ligger nærmest geografisk. Dette kan i ytterste konsekvens føre til at de nasjonale sentrene i begrenset grad bidrar til å utjevne forskjellene i skolekvaliteten og elevenes læringsutbytte. Det kan derfor stilles spørsmål ved om de nasjonale sentrene makter å oppfylle mandatets intensjon om å være landsdekkende sentre som bidrar til å oppfylle målet om en likeverdig opplæring. De nasjonale sentrene er gjennomgående små i antall årsverk og driftsmidler. Samtidig har hvert senter et forholdsvis omfattende mandat som gjør at forventningene til hva sentrene skal gjøre, er store.

Utvalget mener det er stor sannsynlighet for at det ikke er samsvar mellom sentrenes mandat og de rammevilkår sentrene har. De nasjonale sentrene er også geografisk veldig spredt. Utvalget mener dette er en faktor som kan hindre samarbeid mellom sentrene, noe som er en forutsetning for at de nasjonale sentrene makter å spille på hverandres fagkompetanse. Utvalget mener at det er mye som taler for at strukturen til de nasjonale sentrene i dag er for fragmentert, og at det er behov for en faglig konsentrasjon av de ulike sentrene.

18.2.3.3 Senter for IKT i utdanningen

Senter for IKT i utdanningen ble opprettet i 2010 og skal arbeide for bedre bruk av IKT for å øke kvalitet, styrke læringsutbyttet og bedre læringsstrategier i opplæringen. I årsrapporten fra 2013 står det at senteret har om lag 50 årsverk i faste stillinger og totalt 65 årsverk dersom de midlertidige stillingene som arbeider med ulike prosjek-

ter, blir inkludert. Årsrapporten 2013 viser at Senter for IKT i utdanningen har en grunnbevilgning på om lag 89 millioner kroner. I tillegg fikk det nesten 21 millioner kroner i tilleggsbevilgninger til å drive med statlige satsinger og prosjekter i grunnopplæringen og i barnehagesektoren. Totalt fikk Senter for IKT i utdanningen 110 millioner kroner til drift i 2013.

Virkeområder til senteret er i hovedsak barnehagen, grunnopplæringen og lærer- og barnehagelærerutdanningene. I tildelingsbrevet fra Kunnskapsdepartementet har senteret fått fire overordnede mål.⁵ Vi skal her gjengi disse i en forkortet form:

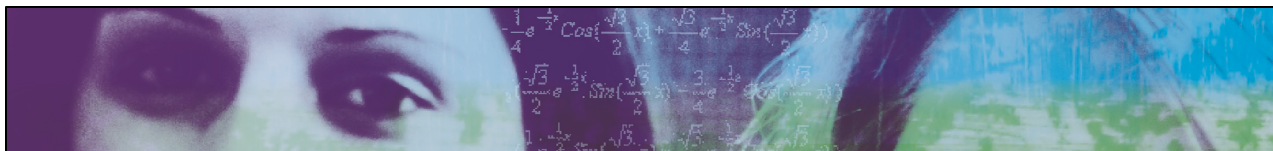
- *Mål 1: Økt digital kompetanse hos ansatte i barnehagen og grunnopplæringen:* Senteret skal ha et godt kunnskapsgrunnlag for å kunne bidra til utvikling av kompetansen hos barnehagelærere og lærere i bruk av digitale metoder i lek og læring.
- *Mål 2: Økte digitale ferdigheter hos barn og unge:* Senteret skal arbeide for et godt kunnskapsgrunnlag og barnehagebarns og elevers digitale kompetanse. Senteret skal videreføre og vurdere nye tiltak for å bedre digital dømmekraft hos barnehagebarn. Senteret skal arbeide for at digitale ferdigheter er en del av læringsarbeidet i alle fag, for å bedre læringsstrategiene og læringsutbyttet til elevene, og bidra til å sikre deltakelse i videre utdanning og arbeidsliv.
- *Mål 3: Økt kvalitet i sektorens administrative prosesser:* Senteret skal arbeide for å bedre informasjonssikkerhet og personvern i sektorene.
- *Mål 4: Bedre bruk av IKT i tilpasset opplæring:* Senteret skal arbeide for at IKT brukes for å skape et bedre tilpasset læringsmiljø, og at digitale læringsressurser i større grad kan personifiseres.

I årsrapporten for 2013 er det gitt en prosentmessig fordeling av årsverk knyttet til tjeneste og funksjonsområde:

I årsrapporten for 2013 er det lite informasjon om og vurdering av måloppnåelse og kvaliteten på de tjenestene senteret leverer. Senteret opplyser at de gjennomfører evalueringer og strukturerte tilbakemeldinger på de fleste større tjenester. I årsrapporten for 2013 viser senteret til brukerundersøkelser om nettstedet *dubestemmer.no*: 279 lærere som har brukt tjenesten, har svart på

⁴ Aamodt mfl. 2014

⁵ Tildelingsbrev til Senter for IKT i utdanningen for 2014, Kunnskapsdepartementet



Figur 18.2

undersøkelsen. Resultatet viste at mer enn 80 pst. av lærerne var fornøyde eller svært fornøyde med utbyttet av tjenesten, og 98 pst. ville bruke tjenesten flere ganger. Senteret mener at måloppnåelsen og effekten av tjenesten sammen med høye brukertall må kunne betegnes som høy. Senteret viser også til at 93 pst. av brukerne syntes at *utdanning.no* var en god eller svært god nettside. Utover dette er det vanskelig å finne informasjon, data og evalueringer som sier noe om i hvor stor grad Senter for IKT i utdanningen klarer å oppfylle senterets mandat og hovedmål.

Utvalget ser at Senter for IKT i utdanningen er et stort kompetansesenter med gode drifts- og rammevilkår. Utvalget mener at 50 faste årsverk som har en årlig økonomisk ramme på 85 millioner kroner, har et godt potensial til å være en ledende aktør som kan bidra til at IKT brukes for å skape et bedre tilpasset læringsmiljø for elevene. Utvalget har tidligere pekt på utfordringer med digital mobbing og behovet for å forbedre kompetansen på dette området. Senter for IKT i utdanningens mål og mandat passer her veldig godt til behovet for å bedre elevenes digitale ferdigheter og dømmekraft, og å øke lærernes digitale kompetanse. Senteret bør derfor brukes aktivt i dette arbeidet.

Mye av senterets aktiviteter er knyttet til utvikling og drift av nettstedet og utvikling av veiledere og digitale ressurser. Over 50 pst. av årsverkene brukes til dette. En slik prioritering kan være viktig og riktig, men utvalget vil samtidig peke på behovet for at støtte- og kompetansemiljøene har virkning helt ut i klasserommet og treffer den enkelte elev. Utvalget ønsker derfor å understreke at Senter for IKT i utdanningen i fremtiden må bli

noe mer enn et senter som drifter nasjonale nettstedet og jobber på et overordnet strategisk plan som til forveksling kan ligne et direktorat. Kompetansen må først og fremst være til nytte for de elevene som systemet er til for.

18.2.3.4 Oppsummering av utvalgets vurdering av Læringsmiljøsentret, de øvrige nasjonale sentrene og Senter for IKT i utdanningen

I utvalgets vurdering av *Læringsmiljøsentret, de øvrige nasjonale sentrene og Senter for IKT i utdanningen* trer følgende momenter frem som viktige og relevante for utvalgets videre anbefalinger:

- De nasjonale sentrene utgjør i sum en betydelig ressurs i både antall faglige årsverk og driftsmidler.
- De nasjonale sentrene har spesialisert seg innenfor egne avgrensede fagområder. Selv om det er et uttalt mål at sentrene skal samarbeide bredt, mener utvalget at den geografiske avstanden, de omfattende mandatene og mange målgrupper gjør at et effektivt samarbeid kan bli vanskelig. En konsekvens blir at støttesystemet fremstår som fragmentert.
- Det er en risiko for at de nasjonale sentrene ikke er nasjonale i den betydning at de makter å være tilgjengelige for alle skoleeiere og skoler som har behov. Dette kan føre til at de ikke klarer å gi et likeverdig tilbud til alle kommuner, skoler og elever. I hvor stor grad de klarer å være tett innpå de læringsarenaene der elevene til daglig oppholder seg, er utydelig.
- Det er få eksempler på at sentrene har gjennomført en systematisk evaluering av sin egen måloppnåelse. Utvalget mener det er utydelig

Tabell 18.1 Fordeling av årsverk knyttet til tjeneste og funksjonsområde

Tjeneste og funksjonsområde	Andel årsverk
Administrasjon (regnskap, personal, økonomi, intern IT)	5 pst.
Utvikling og drift av nettsteder (Utdanning.no, minstemme.no, dubestemmer.no, mfl.)	40 pst.
Utvikling av veiledere og andre digitale ressurser	15 pst.
Kommunikasjon og formidling (seminarer, nettverk, konferanser m.m.)	15 pst.
Høringer, analyser, undersøkelser og kartlegginger	15 pst.
Utrulling av FEIDE og FEIDE-relaterte oppgaver	10 pst.

om de nasjonale sentrenes bidrag til kvalitetsutvikling i skolen står i forhold til de ressursene som årlig tildeles sentrene.

- Utvalget er positivt til at det er opprettet et nasjonalt senter for læringsmiljø. Dette må sikres de nødvendige ressursene for å gjennomføre oppgavene det er pålagt.

18.2.4 Statlig spesialpedagogisk støttesystem (Statped)

Statped er et støttesystem som skal bidra til at barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov gis muligheter til å være aktive deltakere i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Statped skal være en støtte til kommuner og fylkeskommuner, og skal være en pådriver for å utvikle de spesialpedagogiske fagområdene syn, hørsel, sammensatte læreversker, språk/tale, ervervet hjerneskade og døvblindhet. Statped har to hovedoppdrag:

- å gi tjenester til kommuner og fylkeskommuner som støtter opp under arbeidet med å realisere opplæringslovens bestemmelser om likeverdig, tilpasset og inkluderende opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov. Statped skal gi tjenester på både individ- og systemnivå
- å utvikle kompetanse på det spesialpedagogiske fagfeltet og dokumentere, formidle og implementere praksis- og forskningsbasert kunnskap

Stortinget har gitt sin tilslutning til de tre målene som Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap* har satt for Statped:

- Mål 1: Statped er en tydelig og tilgjengelig tjenesteyter av spesialpedagogisk støtte til kommuner og fylkeskommuner. Statped gir tjenester på både individ- og systemnivå, og alle kommuner og fylkeskommuner får likeverdig tilgang til Statpeds tjenester.
- Mål 2: Statped har spisskompetanse innenfor spesialpedagogiske fagområder og bidrar aktivt til kunnskaps- og kompetansespredning på disse områdene.
- Mål 3: Statped har en strategi for prioritering av områder for forsknings- og utviklingsarbeid (FoU) og er en samarbeidspart for universiteter og høyskoler.

Statped er en virksomhet som er organisert i fire flerfaglige regionsentre: nord, midt, vest og sørøst. I tillegg er det et hovedkontor i Oslo som har en koordinerende funksjon for faglige sentrale funksjoner, landsdekkende administrative funk-

sjoner, drift og utvikling av læringsressurser og skoledrift. Regionene er organisert likt både innenfor faglige og administrative funksjoner. Alle regioner skal ha kompetanse på Statpeds seks fagområder: syn, hørsel, språk/tale, sammensatte læreversker, ervervet hjerneskade og døvblindhet. Antallet og størrelsen på fagavdelingene varierer i de ulike regionene. Statped nord skal ha en egen avdeling for landsdekkende oppgaver knyttet til samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD). Statpeds mål er å gi et likeverdig tilbud i hele landet. Statped skal arbeide flerfaglig, og brukerne skal oppleve at det er en dør inn i tjenestesystemet.

Statped finansieres over en egen post på statsbudsjettet. I budsjettet for 2015 fikk Statped bevilget totalt 706 millioner kroner til driftsmidler.⁶ Ifølge tall som utvalget har hentet inn fra Utdanningsdirektoratet, har Statped totalt 726 faste årsverk høsten 2014. I Prop. 1 S (2013–2014) står det imidlertid at Statped hadde om lag 840 årsverk i 2012. Forskjellen kan skyldes at det har vært en midlertidig ansettelsesstopp i Statped i forbindelse med omorganiseringsprosessen. I tillegg kan det være at midlertidige stillinger er medberegnet i tallene fra 2012.

Statpeds målgruppe er barn, unge og voksne med særskilte behov. Det er vanskelig å tallfeste den potensielle målgruppen til Statped. I dag får om lag åtte pst. av elevene i grunnskolen spesialundervisning. Denne gruppen er veldig heterogen. Her finner vi elever som har store behov, og som kan trenge både ekstra lærer og assistent i hele skoletiden. Og vi finner elever som kan ha behov for ekstra hjelp i ett fag i noen få timer i løpet av uken. Statped skal være et statlig støttesystem på områder og problemstillinger som en ikke kan forvente at alle fylkeskommunene og kommunene har kompetanse i. Statped skal derfor gi tjenester til kommuner og fylkeskommuner først og fremst overfor elever som har store og omfattende behov.

I Prop. 1 S (2014–2015) er det gitt informasjon om antallet søknader Statped har fått fra brukere som har behov for støtte og veiledning. For året 2013 fikk Statped 1968 søknader om individbaserte tjenester og 303 søknader om systembaserte tjenester. I Prop. 1 S (2013–2014) var det data som også viste fordelingen av de om lag 840 årsverkene i Statped på type tjenester. Til sammen 18 pst. av årsverkene i 2012 ble brukt til rådgivning og konsultasjon. Det er denne kategorien tje-

⁶ Prop. 1 S (2014–2015). Gjelder postene Driftsutgifter, Særskilte driftsutgifter og Større utstyrsinnkjøp og vedlikehold

nesteyting som ser ut til å være tettest knyttet til konkret rådgivning og arbeid rettet mot brukerne. Andre kategorier av tjenesteyting viste at Statped i 2012 brukte mye ressurser på kurs, informasjonsspredning og FoU/kompetanseutvikling. Til sammen 36 pst. av ressursene ble brukt til slik tjenesteyting som ikke kan sies å være rettet mot konkrete brukere. Departementet oppsummerer brukermønsteret til Statped for 2012 på følgende måte:

«Det har vore ulik bruk av Statpeds tenester, både geografisk og ut frå storleiken på kommunane. Små og mellomstore kommunar har nytta Statped etter måten meir enn store (by)kommunar. Ei forklaring på dette er at dei største kommunane sjølve har brei kompetanse i si eiga PP-teneste.»⁷

Utvalget har merket seg at Statped er en stor organisasjon med mange ansatte. Utvalget vil særlig peke på de store økonomiske ressursene og de mange årsverk som Statped disponerer. Samtidig finnes det lite informasjon og gode data som viser hvor mange brukere Statped årlig har. Prop. 1 S (2014–2015) presenterer data som antyder at Statped årlig har litt over 2000 søknader om individ- og systembaserte tjenester. Dersom dette er et uttrykk for antall årlig brukere, mener utvalget at det er mye som taler for at Statped er veldig overdimensjonert i forhold til antall barn, elever og voksne de veileder og bistår. Det finnes heller ingen kartlegginger som viser brukertilfredsheten til de fylkeskommuner, kommuner, foreldre, barn og unge som har vært i kontakt med Statped.

Utvalget stiller også spørsmål ved om Statpeds tjenesteprofil i dag er godt nok tilpasset brukernes behov og setter eleven i sentrum. Statped bruker fortsatt mye ressurser og midler til FoU og informasjonsspredning. Det er mye som kan tyde på at Statped i begrenset grad klarer å være tett nok innpå brukerne og sette elevene i sentrum av sin virksomhet. Brukermønsteret viser også at det kan være indikasjoner på at det er noe tilfeldig hvilke kommuner som bruker Statped. Det kan derfor være en fare for at Statped i et nasjonalt perspektiv ikke makter å bidra til å skape en likeverdig opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov.

Selv om Statpeds målgruppe er barn, unge og voksne med store og omfattende behov, vil utvalget vise til at mandatet til Statped er å bidra til at disse får en likeverdig, tilpasset og inkluderende

opplæring. Statped skal gi tjenester på både individ- og systemnivå. Utvalget mener at Statpeds ressurser bør ses og brukes i en større sammenheng enn det som gjøres i dag, og at det kan være grunn til å overføre noen av ressursene som er avsatt til Statped, til andre tiltak. Når omstillingsperioden er over i 2016, mener utvalget at Statpeds fremtidige dimensjonering, mandat og oppgaver må vurderes.

18.2.5 Veilederkorps

Utdanningsdirektoratet etablerte veilederkorps på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet i 2011 som en permanent ordning. Oppdraget hadde bakgrunn i St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*, og ordningen startet som et prøveprosjekt i 2009. Veiledningen støtter skoleeiere og skoleledere i deres lokale utviklingsarbeid. Målet med veiledningen er at skoleeiere og skoler selv skal bli i stand til å drive eget utviklingsarbeid ut fra erkjente behov, for eksempel avdekket gjennom resultater fra nasjonale prøver, Elevundersøkelsen eller andre analyser. Veilederne bidrar med kunnskap, erfaringer og råd som skal gjøre organisasjonen bedre rustet til å møte de utfordringene som kan dukke opp når tiltak skal gjennomføres, slik at den pedagogiske praksisen forbedres. Veilederkorps

et støtter, men overtar ikke skoleeierens og skoleledernes ansvar for utviklingsarbeidet. I 2012 ga veilederkorps

et tilbud om veiledning i åtte fylker. Det ble inngått avtaler med 26 skoleeiere med til sammen 76 skoler.⁸

Evalueringen viser at det er mange ulike årsaker til at skoleeiere og skoler ønsker bistand fra veilederkorps

et.⁹ De fleste skoleeierne og skolelederne oppgir at bakgrunnen for deltakelse er svake elevresultater (42 pst.), og en annen dominerende årsak er en høy andel elever med spesialundervisning (35 pst.). Evalueringen viser at veilederkorps

ets hovedinnsats først og fremst er knyttet til startfasen i utviklingsarbeidet og i mindre grad følger opp skolene i selve gjennomføringsfasen. Flertallet av skoleeierne og skolelederne er veldig tilfredse med den støtten de har fått i startfasen. De skoleeierne og skolene som også får oppfølging i implementeringsfasen, uttrykker stor tilfredshet også i denne fasen. Veilederkorps

et har først og fremst bidratt til å støtte skoleeierne og skolelederne i deres arbeid med skoleutvikling, og en overveldende majoritet av skolene mener veiledningen har bidratt positivt til deres

⁷ Prop. 1 S (2013–2014) Kunnskapsdepartementet

⁸ Prop. 1 S (2013–2014) Kunnskapsdepartementet

⁹ Dyrkorn mfl. 2013

utviklingsarbeid. I evalueringen er det også gjennomført noen casestudier. Disse viser at det har skjedd flere praksisendringer for skoler og kommuner, og mange oppgir at de har iverksatt tiltak knyttet til klasseledelse.

Rapporten konkluderer imidlertid med at det foreløpig er for tidlig å si noe om virkningene av ordningen på lang sikt. Det er også vanskelig å isolere effekten av veilederkorpset opp mot andre nasjonale og lokale satsinger og tiltak. Evalueringen peker også på flere utfordringer. Ett forbedringspunkt er at kommunene i ulik grad lykkes med å spre kompetanse og erfaringer innad i kommunene. Det er også usikkert om det er de kommunene og skolene som deltar i ordningene, som trenger det mest. Frivillighet har vært et bærende prinsipp for deltakelse i veiledningsordningen. Dette kan ha ført til at ordningen tiltrekker seg skoler som allerede har satt i gang utviklingsprosjekter, og som allerede har en god kultur for å drive med kvalitetsutvikling.

Regjeringen varslet i strategien *Lærerløftet* at de ønsker å videreføre ordningen, men vil prioritere skoleeiere som har størst behov for bistand til kvalitetsutvikling.¹⁰ Den nasjonale veilederressursen skal brukes målrettet og kompensatorisk med en tett og langvarig oppfølging av skoleeiere som over lang tid har vist utilfredsstillende eller svake resultater, og som mangler kapasitet til å utvikle sine skoler. Det betyr at veiledning fra veilederkorpset ikke lenger skal være et tilbud som alle kommunale, fylkeskommunale og private skoleeiere kan søke om. Veilederkorpset skal brukes aktivt som virkemiddel overfor noen skoleeiere som direktoratet og fylkesmennene sammen peker ut.

I strategien *Lærerløftet* understrekes det også at det forventes at de utvalgte skoleeierne forplikter seg og følger opp slik at innsatsen gir resultater. Dersom skoleeierne, til tross for egne og sentralt finansierte tiltak, ikke evner å forbedre sine resultater, mener regjeringen at det kan være aktuelt med en tettere oppfølging av skoleeieren fra Fylkesmannen. Utvalget har også i forbindelse med lovfesting av administrative sanksjoner og reaksjoner i kapittel 16 lagt til grunn at tilsynsmyndigheten og klageinstansen kan pålegge skoleeiere som ikke oppfyller lovpålagte krav etter kapittel 9a, å ta imot ekstern hjelp. Et eksempel på ekstern hjelp vil være veilederkorpset.

Utvalget er bekymret for de til dels store forskjellene mellom skoleeierne i kapasitet og kompetanse til å gjennomføre kvalitetsutvikling i sko-

lene. Utvalget mener at det også er positivt at fylkesmannsembetene her er tiltenkt en sentral rolle i å motivere og oppfordre skoleeiere og skoler til å ta imot veiledning for å utvikle seg. På denne måten vil embetene få en sterkere rolle i kvalitetsutviklingsarbeidet overfor skoleeierne. Utvalget vil også understreke at det er viktig å forankre og ansvarliggjøre skoleeierskapet i fylkeskommunene og kommunene til deltakelse, slik at både politisk og administrativ ledelse i fylkeskommunene og kommunene deltar i utviklingsprosjektene.

18.2.6 Utvalgets vurdering og forslag til tiltak

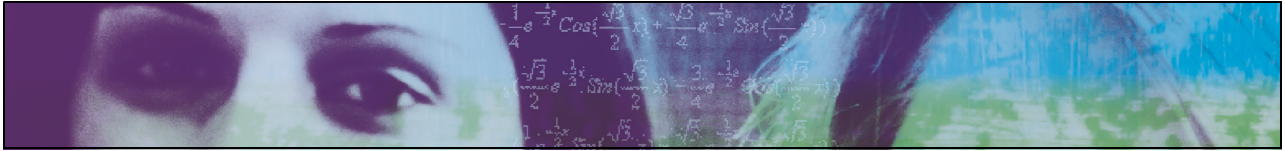
Tabellen under viser at de ti nasjonale sentrene, Senter for IKT i utdanningen og Statped til sammen årlig disponerer om lag 870 faste årsverksstillinger og nesten 1 milliard kroner til drift inkludert grunnbevilgning og tilleggsbevilgninger. I tabellen er driftsutgifter og årsverk tilknyttet Utdanningsdirektoratet, fylkesmannsembetene og veilederkorpset ikke medberegnet. Dersom disse ressursene også blir inkludert, danner det seg et bilde av et omfattende og ressurssterkt statlig kompetanse-, veilednings- og støttesystem innenfor utdanningssektoren.

Utvalget mener dette systemet i dag virker fragmentert, og at det er mye som tyder på at de ulike sentrene og støttesystemene har mye å gå på når det gjelder samarbeid og samordning av ressurser og tiltak. Selv om de ulike sentrene og støttesystemene arbeider innenfor ulike spesialiserte fagområder, har de alle ett felles mål. De skal arbeide for at alle barn, unge og voksne kan få en likeverdig og tilpasset opplæring av høy kvalitet i et inkluderende fellesskap.

Utvalget mener det er på tide å se hele det statlige kompetanse-, veilednings- og støttesystemet i sammenheng. Utvalget har tidligere understreket betydningen av at god fagkompetanse har en positiv påvirkning på elevenes psykososiale skolemiljø. God undervisning og godt læringsmiljø er ikke dikotomier. Faglig læring og sosial læring hører sammen og er avhengige av hverandre. Utvalget synes derfor det er underlig at det har utviklet seg et så fragmentert kompetanse- og støttesystem innenfor utdanningssektoren.

Utvalget vil anbefale departementet å foreta en grundig gjennomgang av hele det statlige støttesystemet som veilederkorpset, de nasjonale sentrene, Senter for IKT i utdanningen og Statped utgjør. Utvalget mener at de ressursene og den kompetansen disse til sammen besitter, kan bli et kraftfullt og effektivt støttesystem. Utvalget fore-

¹⁰ Kunnskapsdepartementet 2014a



Figur 18.3

slår at departementet nedsetter en arbeidsgruppe som skal utrede hvordan dagens system kan bli et mer relevant, likeverdig og faglig helhetlig støttesystem for alle skoler og skoleeiere. Utvalget ser at dette er et omfattende arbeid og vil kreve endringsvilje hos mange aktører og ikke minst god gjennomføringsevne i både Kunnskapsdepartementet og i Utdanningsdirektoratet.

I kapittel 17 går utvalget inn for gjennom lovfesting å utvide PP-tjenestens mandat til å være rådgivere i arbeidet med alle elevers psykososiale skolemiljø. En slik utvidelse av tjenestens mandat og arbeidsområde forutsetter både kompetanseheving og kapasitetsbygging av PP-tjenesten nasjonalt. I vurderingen av det fremtidige statlige støttesystemet må det derfor tas høyde for at dette blir utformet slik at det kan gi alle PP-tjenestene i Norge den nødvendige kompetansen til å arbeide med det psykososiale skolemiljøet for alle elever.

Utvalgets forslag:

- Det må foretas en grundig gjennomgang av hele det statlige støttesystemet som veilederkorpene, de nasjonale sentrene, Senter for IKT i utdanningen og Statped utgjør. En arbeidsgruppe bør utrede hvordan dagens system kan bli et mer relevant, likeverdig og faglig helhetlig støttesystem for alle skoler og skoleeiere.

18.3 Bedre samarbeid mellom statlige og kommunale tjenester og etatene i kommunene

Den tiltakende sentrale styringen av lokalnivået er en allmenneuropeisk tendens, og skyldes makroforhold som globalisering, urbanisering og større oppmerksomhet rundt individuelle krav.¹¹ I en artikkel i *Tidsskrift for samfunnsforskning* argumenteres det for at behovet for statlig styring av kommunene er ytterligere forsterket ved at andre spesialiseringsprinsipper enn sektor nå er dominerende i kommunenes organisering, mens sektor har en vedvarende sterk posisjon på statlig nivå.¹² Felles sektorinndeling på statlig og kommunalt nivå har vært et viktig element i arbeidsdelingen mellom stat og kommune.

Kommuneloven fra 1992 hadde som intensjon at kommunene skulle få et friere forhold til staten. Friheten skulle oppnås ved at kommunene blant annet kunne velge styringsmodeller som brøt med den statlige sektororganiseringen. Intensjonen var at dette skulle svekke den vertikale sektorbaserte styringen mellom statlig og kommunal sektor, og øke mulighetene for tverrsektoriell samordning lokalt. I artikkelen til Fimreite mfl. vises det til at kommunenes organisasjonsformer

¹¹ Fimreite mfl. 2007

¹² Fimreite mfl. 2007

Tabell 18.2 Årsverk, grunnbevilgning og tilleggsbevilgning i de ulike nasjonale sentrene og Statped, per 2014

Sentre	Årsverk (faste stillinger)	Grunnbevilgning	Grunnbevilgning + tilleggsbevilgning
Læringsmiljøsentret	29	16,5	30,8
De nasjonale sentrene ¹	69	68,7	146,7
Senter for IKT i utdanningen ²	50	89,2	110
Statped ³	726	706	706
Sum	874 årsverk	880,4 millioner kroner	993,5 millioner kroner

¹ Budsjettallene for de nasjonale sentrene er fra 2014, mens tall for årsverk er fra 2012. Tallene kommer fra tall Utdanningsdirektoratet sendte den 24.10.14 til sekretariatet for utvalget

² Budsjettallene og faste stillingsårsverk er hentet fra IKT-senterets årsrapport for 2013

³ Årsverkene til Statped kommer fra statistikk som Utdanningsdirektoratet sendte sekretariatet for utvalget 19.11.14. Budsjettallene er hentet fra statsbudsjettet for 2015

har blitt mer mangfoldige, og at det har blitt en løsere kobling mellom den statlige sektororganiseringen og kommunenes ulike modeller for organisering. Artikkelen argumenterer for at den organisatoriske fristillingen vanskelig kan gi kommunene større frihet til å utforme innholdet i egne vedtak så lenge velferdsstatens viktigste organisasjonsprinsipp er sektor, og kommunene er velferdsstatens viktigste arena for realisering av politikken. Når fristillingen gir lokale aktører mer frihet til å prioritere tiltak og innholdet i politikken på tvers av sektorer, blir dette så utfordrende for sentrale sektoraktører at mer detaljert styring av innholdet i politikken blir resultatet. Paradoksalt nok kan derfor kommunenes tiltak for å bedre tverrfaglig og tverretattlig samarbeid og organisering lokalt, føre til at det enkelte departement får et sterkere behov for statlig sektorstyring. Dermed står man i fare for å skape barrierer og hindringer for at lokalt tverrfaglig samarbeid mellom tjenestene blir effektivt.

18.3.1 Dagens regelverk gir mange muligheter for samarbeid

Utvalget vil her vise til de muligheter som allerede eksisterer for å sikre samarbeid mellom de kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenestene og etatene. Utvalget vil her kort gjennomgå reglene om taushetsplikt og individuell plan og argumentere for at det allerede finnes regler og verktøy som gir et godt utgangspunkt for samarbeid mellom de ulike tjenestene. Når vi her skriver kommuner, mener vi også fylkeskommuner der det passer.

Kommuneloven gir kommunene en stor grad av frihet til å organisere sin organisasjon og sine velferdstjenester ut ifra lokale behov, geografiske forhold og demografiske forhold. Kommunene kan for eksempel etablere en oppvekstetat med ansvar for barnehage, skole, barnevern, kultur og PP-tjeneste. På denne måten kan alle de viktigste beslutningene om barn og unges oppvekstvilkår koordineres på kommunalt nivå.

Kommunene kan også organisere selve tjenesteutøvelsen flerfaglig på ulike måter. Mange kommuner har etablert ulike kommunale samhandlingsmodeller. *Familiens hus* er et eksempel på en samhandlingsmodell som skal legge til rette for at barn, unge og deres familier skal møte et helhetlig tilbud og koordinert tilbud. Helsestasjon, barnevernstjenesten og PP-tjenesten er tjenester som ofte inngår i *Familiens hus*. Fagpersonell fra disse tjenestene jobber i tverrfaglige team som legger til rette for helhetlige tiltakskjeder

basert på brukernes behov. Den overordnede målsettingen er å fremme trivsel og god helseutvikling, samt forebygge utviklings- og helserelevante problemer, hos barn, unge og deres foreldre. I en kartlegging fra 2012 var det 133 kommuner som hadde samordnet eller samlokalisert tre eller flere tjenester til barn, unge og deres familier.¹³ Det er utarbeidet en egen veiledning for hvordan taushetsplikten skal håndteres i *Familiens hus*.¹⁴

18.3.1.1 Reglene om taushetsplikt

Tidlig informasjon og tett samhandling er viktige faktorer for å sikre at barn og unge får nok oppmerksomhet og gode målrettede tiltak og oppfølging. Utvalget vil derfor her vise til det handlingsrommet ansatte har til å utveksle opplysninger mellom skolen og andre statlige og kommunale etater og velferdstjenester innenfor gjeldende taushetspliktregler. Reglene om taushetsplikt følger av opplæringsloven § 15-1. De ansatte på skolen må følge de reglene for taushetsplikt som følger av forvaltningsloven §§ 13-13f. Hovedregelen er at alle ansatte på skolen plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det vedkommende i forbindelse med arbeidet får vite om elevenes personlige forhold, jf. forvaltningsloven § 13, jf. opplæringsloven § 15-1. *Personlige forhold* betyr at opplysningene må dreie seg om noe som det er vanlig å ønske å holde for seg selv.

De ansattes taushetsplikt omfatter for eksempel opplysninger om elevens slektskaps-, familie- og hjemforhold, fysiske og psykiske helse, karakter- og følelsesliv, atferdsvansker, utdanning, arbeid og økonomiske situasjon. Det kan videre nevnes at opplysninger om personlig status som for eksempel elevens nedstamming eller statsborgerskap, om eleven er født i eller utenfor ekteskap, er adoptert eller under vergemål, må regnes som personlige forhold. Forvaltningsloven § 13 annet ledd nevner en del nøytrale opplysninger som normalt ikke regnes for personlige forhold etter taushetspliktreglene. Dette gjelder opplysninger om fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted. De nøytrale personopplysningene er taushetsbelagte dersom de røper et klientforhold eller andre forhold som anses som personlig.

Utvalget vil i det følgende peke på de mest sentrale unntakene fra taushetsplikten, og som gjør samarbeid på tvers av tjenester mulig.

¹³ Gamst og Martinussen 2012

¹⁴ Lassen 2012

Kommunikasjon på skolen

Når det gjelder intern kommunikasjon hos de ansatte på skolen, bestemmer forvaltningsloven § 13 b nr 3 at taushetsplikten ikke er til hinder for «*at opplysningene er tilgjengelige for andre tjenestemenn innen organet eller etaten i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeidsordning*». De ansatte på skolen har adgang til å meddele opplysninger om elevenes personlige forhold til hverandre. Men det er en forutsetning at det er hensiktsmessig i arbeidet med eleven. Utvalget mener at hva som er hensiktsmessig, ikke kan benyttes i relasjon til andre etater, for eksempel til helse-, sosial- eller barnevernstjenesten. Utvalget vil bemerke at dersom kommunen har etablert en felles oppvekstetat med ansvar for skole, barnevern og PP-tjeneste, vil ikke denne bestemmelsen gi adgang til deling av personlige opplysninger om eleven mellom tjenestene. Utvalget vurderer at de involverte tjenestene vil ha ulike oppgaver og være bundet av forskjellige taushetspliktbestemmelser.

Anonym drøfting av spørsmål og problemer

Forvaltningsloven § 13 bokstav a nr 2 gjør unntak fra taushetsplikten for anonymiserte opplysninger. Som vilkår for at taushetsplikten oppheves, krever loven at opplysningene gis i statistisk form, eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte. Så lenge det samarbeidet som er nødvendig, kan gjennomføres ved at eleven er anonym, setter taushetsplikten ingen begrensninger for samarbeid. Utvalget understreker at anonymitet innebærer at det ikke på noen måte skal være mulig å finne ut av hvilke elever opplysningene gjelder.

Drøfting av utfordringer etter samtykke

Taushetsplikten gjelder ikke i de tilfeller der den som har krav på taushet, samtykker, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 1. Hovedbegrunnelsen for taushetsplikten om at de som opplysningene angår, vanligvis ikke vil at de skal nå frem til andre, er da ikke lenger til stede. Utvalget vil peke på at det stilles visse krav til et samtykke for at det skal være gyldig. Et samtykke må være frivillig, informert og uttrykkelig. Utvalget mener at i praksis innebærer disse kravene til et gyldig samtykke at skolen må ha gode rutiner ved innhenting av samtykket. Eleven og foreldrene skal få vite hvem som skal bli delaktige i opplysningene.

Opplysningsplikt til barnevernstjenesten og sosialtjenesten

I barnevernloven fremgår opplysningsplikten av § 6-4. Skolepersonalet har i visse tilfeller plikt til å gi opplysninger til barnevernstjenesten, jf. opplæringsloven § 15-3. Det gjelder dels en meldeplikt, det vil si meldinger som gis av personalet på eget initiativ, og dels en opplysningsplikt etter pålegg fra barnevernstjenesten eller andre barnevernsmyndigheter. Opplysningsplikten etter barnevernloven og opplæringsloven går foran taushetsplikten etter andre lover. Opplysningsplikten er et personlig ansvar som påhviler den enkelte ansatte på skolen.

Personalet i skoler har også opplysningsplikt til sosialtjenesten. Opplysningsplikten overfor sosialtjenesten går ikke like langt som overfor barnevernstjenesten. Etter opplæringsloven § 15-4 kan personalet på eget tiltak bare gi opplysninger når det foreligger samtykke fra eleven, eventuelt fra foreldrene, eller så langt opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikten.

18.3.1.2 Individuell plan

Individuell plan er hjemlet i helse- og sosiallovgivningen. Plikten til å utarbeide individuell plan fremkommer av helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5, pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5, psykisk helsevernloven § 4-1, barnvernloven § 3-2a og arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 15. Formålet med individuell plan er blant annet

- å bidra til at tjenestemottakeren får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Det skal sikres at det til enhver tid er en tjenesteyter som har hovedansvaret for oppfølgingen av tjenestemottakeren
- å avklare tjenestemottakerens mål, ressurser og behov for tjenester. Videre skal det vurderes om tiltak som kan bidra til å dekke tjenestemottakerens bistandsbehov, skal koordineres
- å styrke samhandlingen mellom tjenesteyter og tjenestemottaker og eventuelt pårørende, og etater innenfor et forvaltningsnivå eller på tvers av forvaltningsnivåene

Individuell plan er brukerens plan. Det innebærer at tjenestemottakerens mål og ønsker skal være utgangspunktet for prosessen. Brukeren har rett til, og skal oppfordres til, å delta aktivt i å beskrive behov for tjenester, ønsker og mål som er viktige for vedkommende selv, i dag og i fremtiden. Initiativet til å få laget en individuell plan kan komme

fra brukeren selv eller pårørende, men hovedansvaret for å utarbeide individuelle planer ligger i tjenesteapparatet.

Når en person har behov for langvarige og koordinerte tjenester fra både kommunen og spesialisthelsetjenesten, er det kommunen som har hovedansvaret for at det blir utarbeidet en individuell plan. Dette er tydeliggjort i lovgivningen i forbindelse med samhandlingsreformen. Spesialisthelsetjenesten har imidlertid plikt til å medvirke. Kommunen skal tilby pasient/bruker en koordinator som skal sørge for nødvendig oppfølging, samordning og fremdrift i arbeidet med individuell plan.

I 2013 ble det i opplæringsloven presisert at skolen skal delta i samarbeid om utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan hjemlet etter andre lover og forskrifter, jf. § 15-5. Målet med presiseringen er å sikre at personalet på skolen ikke motsetter seg å delta i arbeidet med individuell plan. Plikten innebærer deltakelse i arbeidet, ikke å lede eller koordinere. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for at ansatte i skolen har rollen som koordinator for individuell plan. Skolens plikt til å delta i samarbeidet er avgrenset til å gjelde når det anses som nødvendig for å ivareta elevens behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset hjelpetilbud.

18.3.2 Viktige samarbeidspartnere for skolene i arbeidet med å forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering

I arbeidet med å forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering kan et samarbeid med andre statlige og kommunale etater og tjenester være både nyttig og nødvendig. Utvalget vil her spesielt fremheve fire instanser som sammen med skolene kan være gode samarbeidspartnere i både forebyggingsfasen, intervensjonsfasen og i oppfølgingsfasen. Vi skal her gjennomgå hvilken rolle skolehelsetjenesten, barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP), barnevern og politiet kan ha i dette arbeidet. I tillegg nevnes regionale og nasjonale kunnskaps- og kompetansesentre innenfor barns og unges psykiske helse.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Skolehelsetjenesten skal arbeide helsefremmende og forebyggende, både med psykisk og fysisk helse og sosiale forhold. Etter § 2-1 første ledd i forskrift om kommunens helsefremmende og

forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal kommunen tilby helsestasjons- og skolehelsetjeneste til barn og ungdom 0–20 år. Det er et hovedpoeng at denne tjenesten er gratis og er lett tilgjengelig for barn og unge uten timebestilling. Skolehelsetjenesten spiller en sentral rolle i kommunens folkehelsearbeid. Arbeidet innebærer veiledning, helseundersøkelser, vaksiner, oppfølging og henvisning videre ved behov.

Utvalget ser på denne tjenesten som helt sentral i det forebyggende arbeidet med å sikre et godt psykososialt skolemiljø for alle elever. Tjenesten skal ha et helhetlig blikk og kompetanse om helse, oppvekst og livskvalitet. Den skal bidra til økt trivsel og mestring for barn og unge og legge til rette for et godt psykososialt og fysisk arbeidsmiljø i skolen. Videre skal den være en støtte for barn og unge i en sårbar fase og bidra til å forhindre frafall i videregående opplæring. I ungdomsskoler og videregående skoler blir tjenesten benyttet av om lag halvparten av elevene.¹⁵ Dette gjør det mulig å avdekke problemer tidlig og nå frem til alle barn og unge uavhengig av sosial bakgrunn.

Etter § 2-1 tredje ledd i forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten er tjenesten pålagt å ha rutiner for samarbeid med fastlegene, andre kommunale tjenester, herunder barnehagen, med skolen, fylkeskommunen inkludert tannhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. Det gir skolehelsetjenesten et godt utgangspunkt for samarbeid med andre yrkesgrupper. Gjennom tilknytningen til skolen har tjenesten i tillegg en spesiell mulighet til å samarbeide med skolen om tiltak som kan hjelpe elevene til å mestre skolehverdagen og fullføre skolegangen. Tjenesten skal bidra til en mer helsefremmende livsstil til målgruppene.

Det er utarbeidet en egen forskrift som regulerer helsestasjons- og skolehelsetjenestene. I merknadene til forskriften understrekes det at skolehelsetjenesten i samarbeid med skolens personell, elever og foreldre skal skape en helsefremmende skole gjennom å fremme et godt lærings- og arbeidsmiljø med hensyn til helse, trivsel og sikkerhet. Tiltakene gjelder hele skolemiljøet, fysisk og psykososialt, innendørs og utendørs.¹⁶ Skolehelsetjenesten skal også være kjent med opplæringsloven kapittel 9a og med kravene i for-

¹⁵ Meld. St. 34 (2012–2013)

¹⁶ Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten

skrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.

Helsedirektoratet utarbeidet i 2010 en *Utviklingsstrategi for styrking av helsestasjons- og skolehelsetjenesten*. Strategien beskriver blant annet hvor mange helsesøstre som trengs i barne-, ungdoms- og den videregående skolen. På bakgrunn av oppgaver, statistikk og utregninger er det foreslått følgende veiledende normer:

- Barneskole: En helsesøster i full stilling bør følge opp en skole med 300 elever.
- Ungdomsskole: En helsesøster i full stilling bør følge opp en skole med 550 elever.
- Videregående skole: En helsesøster i full stilling kan følge opp en skole med 800 elever.

Statistikk fra SSB viser at det i 2012 var til sammen 3874 årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. I statsbudsjettet for 2014 ble det bevilget en styrking av helsestasjonene og skolehelsetjenesten med 180 millioner kroner i frie midler. I en undersøkelse som tidsskriftet *Sykepleien* har gjort, rapporterer 212 av kommunene at de ikke har hatt noen endring i budsjetterte helsesøsterårsverk fra 2013 til 2014.¹⁷ 121 kommuner melder at de har økt antallet helsesøsterårsverk fra 2013 til 2014, mens 23 kommuner melder at de har hatt en nedgang i budsjetterte helsesøsterårsverk. Barneombudet hevdet i 2013 at det manglet om lag 1500 stillinger i skolehelsetjenesten for at Helsedirektoratets anbefalte norm for tjenesten skal virkeliggjøres.¹⁸ Ombudet viser til at Helsedirektoratet har beregnet at det vil koste mellom 560 og 800 millioner kroner å komme opp på det nivået som er anbefalt for skolehelsetjenesten. Barneombudet hevder derfor at skolehelsetjenesten i dag ikke er et reelt lavterskeltilbud til barn.

Utvalget mener skolehelsetjenesten kan være en viktig samarbeidspartner i arbeidet med å skape et godt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, og i oppfølgingen av elever som har vært involvert i mobbesaker. Der hvor skolehelsetjenesten er et reelt lavterskeltilbud, vil barn og unge ha en mulighet til å melde fra dersom de opplever å bli utsatt for uønsket atferd. Det er da helt avgjørende at tjenesten har kompetanse og ressurser til å involvere de rette aktørene og sette i gang de oppfølgingstiltakene som kreves i den enkelte situasjonen. Skolehelsetjenesten er en naturlig aktør i det skoleomfattende tiltaksperspektivet. Utvalget mener skolene bør ha et særskilt ansvar

for å involvere skolehelsetjenestene i det forebyggende arbeidet og i skolens tiltaksplaner når alvorlige hendelser som blant annet mobbing skjer. Kommunene må også sørge for at skolehelsetjenesten har den nødvendige kompetansen i forebygging og håndtering.

I tillegg er det viktig at det tilføres nødvendige ressurser for å oppfylle skolehelsetjenestens omfattende og ambisiøse mandat. Utvalget foreslår at skolehelsetjenestene må styrkes slik at kommunene i større grad kan oppfylle Helsedirektoratets anbefalte norm. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten ble i budsjettet for 2015 styrket med 200 millioner kroner som del av veksten i kommunenes frie inntekter over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett. Dette kommer i tillegg til styrkingen i 2014 på 180 millioner kroner. Til sammen har det derfor i de to siste årene blitt bevilget 385 millioner 2015-kroner til helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Dersom vi legger Helsedirektoratets tidligere beregning av ressursbehovet til grunn, betyr dette at det mangler om lag 400 millioner kroner for å tilfredsstille de nasjonale veiledende normene. Utvalget foreslår derfor at regjeringen bør bevilge 400 millioner kroner til kommunene for å styrke skolehelsetjenesten.

Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP)

Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) er et tilbud i spesialisthelsetjenesten for barn og ungdom. Arbeidet er organisert som et poliklinisk tilbud innenfor psykisk helsevern for barn og unge. Hovedoppgaven til BUP er å hjelpe barn i alderen 0 til 17 år og deres familier i form av utredning, behandling, rådgivning og tilrettelegging knyttet til psykiske vansker, atferdsvansker og læringsvansker. BUP skal først og fremst løse de problemene som de kommunale helsetjenestene ikke kan løse. Samtidig løftes det frem i *Samhandlingsreformen* at spesialisthelsetjenesten skal bidra til kompetanseutveksling og kompetanseoppbygging i en forsterket kommunehelsetjeneste.¹⁹

Flere ulike yrkesgrupper og profesjoner arbeider ved BUP, for eksempel psykolog, barnepsykia-ter, familierapeut, pedagoger og sosionomer. BUP skal både utrede og behandle i samarbeid med barn og unges omsorgspersoner og førstelinjetjenestene i kommunene. Det er for tiden kun lege eller leder for barnevernstjenesten/sosialtjenesten som kan henviser til BUP. Som en prøveord-

¹⁷ Sykepleien, 29. januar 2014

¹⁸ Barneombudet 2013a

¹⁹ St.meld. nr. 47 (2008–2009)

ning har PP-tjenesten i noen kommuner fått henvisningsrett til BUP og HABU. Tiltaket ble varslet i Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap*, og RBUP Øst og Sør har utarbeidet et opplæringsprogram for PP-tjenesten i de kommunene som er med på prøveordningen. Prosjektet følgevurderes av en uavhengig evaluator for å få mer kunnskap om hva slags effekt en slik ordning kan ha.

Ifølge tall fra SSB i 2013 er det om lag 3500 årsverk knyttet til BUP. Psykologer er den yrkesgruppen det er flest av (25 pst.). Tall fra Norsk pasientregister viser at om lag 55 600 pasienter ble rapportert behandlet av BUP i 2012.²⁰ Til sammen ble 4,9 pst. av befolkningen under 18 år behandlet i psykisk helsevern for barn og unge i 2012. Tallene fra Norsk pasientregister viser at flere gutter enn jenter behandles. På nasjonalt nivå var 55 pst. av pasientene gutter. Det er relativt liten forskjell mellom de fire helseregionene, og kjønnsfordelingen er stabil over tid. Når vi ser på aldersgruppene, var 54 pst. av pasientene 13 år eller eldre. Gutter i aldersgruppen sju til tolv år og jenter 16 år og eldre er de klart største pasientgruppene, og de utgjør henholdsvis om lag 24 og 18 pst. av pasientgrunnetallet.

De hyppigste henvisningsgrunnene på nyhenviste i 2012 var mistanke om følgende forhold: *hyperkinetisk forstyrrelse (ADHD)*, *depresjon*, *trasslidelse/atferdsforstyrrelse* og *angstlidelse*. De tre henvisningsgrunnene utgjør til sammen ca. 70 pst. av nyhenvisningene. For gutter fra sju til og med tolv år var *mistanke om hyperkinetisk forstyrrelse (ADHD)* sammen med *mistanke om trasslidelse/atferdsforstyrrelse* den dominerende henvisningsgrunnen. For de eldste guttene (13 år og eldre) var *mistanke om depresjon* en sterkt dominerende henvisningsgrunn. For de eldste jentene (13 år og eldre) var også *mistanke om depresjon* en sterkt dominerende henvisningsgrunn. I tillegg viser registeret at *mistanke om angstlidelse* og *mistanke om spiseforstyrrelse* også var hyppige henvisningsgrunner innenfor denne gruppen.

Utvalget vil her vise til kapittel 10, som dokumenterer hvilke alvorlige konsekvenser mobbing kan ha for den som opplever det. I verste fall kan mobbing føre til alvorlige og langvarige psykiske plager og lidelser. Det er vanskelig å dokumentere i hvor stor grad mobbing er en hovedårsak til at barn og unge utvikler en helsetilstand som gjør det nødvendig å henvise til spesialisthelsetjenesten. *Depresjon*, *atferdsforstyrrelser*, *angstlidelser* og *spiseforstyrrelser* er henvisningsgrunner som

kan ha en direkte årsakssammenheng med mobbing og alvorlig trakassering.

Utvalget ser at BUP kan ha en rolle i det forebyggende arbeidet, men at det først og fremst er i intervensjons- og oppfølgingsfasen at BUP har en viktig rolle. Dette vil gjelde ikke bare for den som er utsatt for mobbing, men også for den eller de som har mobbet eller trakassert. BUP kan være en viktig samarbeidspartner når tiltak for å få slutt på mobbing skal iverksettes. Tjenesten vil ha en viktig kompetanse slik at både den som har blitt mobbet, og den som mobbet, blir ivaretatt i intervensjonsfasen.

Utvalget er bekymret for at oppfølgingsfasen, etter at mobbingen tilsynelatende er over, ofte blir glemt eller nedprioritert. Den som har blitt mobbet, og den som mobbet, kan begge sitte igjen med opplevelser og følelser som kan utvikle seg til alvorlige psykiske plager og lidelser dersom de ikke får oppfølging og hjelp. I denne fasen må skolehelsetjenesten og BUP være tilgjengelige og ikke minst årvåkne overfor den enkelte elev og skole. Skolene kan tro at mobbeproblemet er løst, men utvalget mener det er godt dokumentert at mobbing kan føre til problemer lenge etter at mobbingen har foregått. Utvalget vil derfor understreke hvor viktig det er at skolehelsetjenesten, fastlegen og spesialisthelsetjenesten har et godt samarbeid. Ettervernet er viktig, og det er helt avgjørende at skolens personale blir en del av dette og får nødvendig kompetanse til å følge med på den psykiske helsen til elever som har blitt mobbet, eller selv har mobbet. Skolen må også ha kjennskap til hjelpeinstansene.

Barnevern

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår, jf. barnevernloven § 1-1. Omsorg for og oppdragelse av barn er i første rekke foreldrenes ansvar. Foreldre kan likevel ha behov for hjelp i kortere eller lengre perioder, for eksempel på grunn av en vanskelig livssituasjon. Her kan barnevernet komme inn for å bistå barn og familier slik at barn sikres gode levekår og utviklingsmuligheter. Både kommunene og staten har oppgaver og ansvar på barnevernsområdet.

Det statlige Bufetat består av fem regionale barnevernsmyndigheter med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) som sentral barnevernsmyndighet. Bufetats hovedoppgaver på barnevernsområdet er blant annet

²⁰ Helsedirektoratet 2013

- å gi barn og unge som ikke lenger kan bo hjemme, et sted å bo etter anmodning og i dialog med landets kommuner
- å rekruttere og formidle fosterhjem og sørge for nødvendig opplæring og generell veiledning til fosterhjem
- å etablere og drifte statlige barnevernsinstitusjoner og godkjenne private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven

Kommunene har ansvaret for at alle barn som oppholder seg i kommunen, og som har behov for barnevernets bistand, får nødvendig hjelp. Alle kommuner skal ha en barnevernstjeneste som er ansvarlig for å utføre de oppgaver som etter loven ikke er lagt til et statlig organ. Barnevernstjenesten skal sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det. Hjelpen kan gis i form av råd og veiledning, eventuelt i kombinasjon med andre hjelpetiltak. Vanlige hjelpetiltak er for eksempel barnehageplass, støttekontakt og avlastningstiltak i hjemmet. For mer om antall barn som mottar hjelp fra barnevernet, og hvilken hjelp de mottar, se avsnitt 3.1.7.

Utvalget ser at barnevernet er en betydelig ressurs i det forebyggende arbeidet for å sikre alle barn og unge et godt oppvekstmiljø. Barnevernet kan imidlertid ikke ta dette ansvaret alene og er helt avhengig av hjelp fra andre statlige og kommunale tjenester. En vanskelig hjemmesituasjon vil kunne påvirke skolesituasjonen og øke risikoen for at barn og unge får psykososiale problemer som påvirker skolehverdagen. Årsakene til at elevene ikke trives på skolen, kan derfor ligge utenfor forhold som skolen kan påvirke. Vi vet at det finnes saker som ved første øyekast har sett ut som vantrivsel på skolen, men som når man undersøker saken nærmere, handler om en vanskelig hjemmesituasjon. Det blir derfor viktig at skolen har et godt samarbeid med hjemmet og samtidig har en lav terskel for å sende en bekymringsmelding til barnvernet. Tidlig oppdaging og innsats er viktig for at barn og unge skal få den nødvendige hjelpen før situasjonen utvikler seg til store alvorlige problemer. I saker som omhandler alvorlige atferdsvansker og mobbing, vil det være helt avgjørende at barnevernet, skolen og skolehelsetjenesten samhandler om en felles strategi for å iverksette de nødvendige tiltakene.

Politiet

Mobbing, trakassering og krenkelser kan være lovbrudd som innebærer at politiet kobles inn i saken. Straffbare handlinger og ytringer skal meldes til politiet. Politiloven §§ 1 og 2 fremhever også politiets forebyggende rolle. Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. Etter politiinstruksen skal politiet forebygge og motvirke straffbare handlinger. Politiet plikter å organisere og drive forebyggende virksomhet for å påvirke og endre forhold som utløser ulovlige handlinger. Politiet skal også søke samarbeid med aktuelle offentlige myndigheter og private organisasjoner i dette arbeidet. Barn kan straffes fra de fyller 15 år, men politiet etterforsker også sakene selv om barn er under 15 år. Politiet skal kontakte barnevernet når barn gjør noe som er ulovlig.

Utvalget mener politiet må inkluderes som en naturlig aktør i det lokale arbeidet med å skape gode og trygge lokalmiljøer i den enkelte kommune. Politiet har en fagkompetanse og myndighet som kan supplere og forsterke det forebyggende arbeidet. I tillegg vil utvalget peke på viktigheten av at ulovlige handlinger og ytringer håndteres av politiet og ikke forsøkes løst av andre instanser.

Et eksempel på en samordningsmodell er SLT, som er en forkortelse for *Samordningsmodell for Lokale, forebyggende Tiltak mot rus og kriminalitet*. SLT-modellen skal sørge for et samarbeid mellom politi og kommune innenfor området rus- og kriminalitetsforebygging der målgruppen er barn, unge og deres foreldre. Målet er at kommunens barn og unge skal få riktig hjelp til riktig tid av et hjelpeapparat som samarbeider godt på tvers av etater og faggrupper. SLT-modellen er utviklet for å koordinere kunnskap, kompetanse og ressurser mellom politiet og de kommunale enhetene som tar kriminalitetsforebyggende hensyn. Den inkluderer også næringslivet og de frivillige organisasjonene i lokalsamfunnet.

Regionale og nasjonale kunnskaps- og kompetansesentre innenfor barns og unges psykisk helse

Kunnskaps- og kompetansesentrene som omfattes av denne gjennomgangen, i alt 34 sentre, er opprettet for å styrke kunnskapssvake og prioriterte områder, og arbeider blant annen innenfor

allmenmedisin, omsorgstjenester, barnevern, psykisk helse og rusfeltet. De retter seg både mot kommunale tjenester, spesialisthelsetjenesten og det statlige barnevernet. De beskrives kort her for å vise at det også eksisterer statlige sentre i andre sektorer som er viktige i kunnskapsutviklingen og bistand til de ulike tjenestene som arbeider med barn og unge. Disse sentrene må inkluderes når kommuner, fylkeskommuner og staten skal samarbeide om bedre helhetlige tjenester og støttesystemer for barn og unge.

RKBU – Regionalt kunnskapscenter for barn og unge – psykisk helse og barnevern – Nord, Midt og Vest samt RBUP Øst og Sør

Som en del av opptrappingsplanen for psykisk helse ble det opprettet fire kunnskapscenter for barns og unges psykiske helse, ett i hver helseregion i 1990-årene. Disse er organisert litt ulikt, enten som del av universitetene, som i Tromsø og Trondheim (RKBU Nord og Midt), som del av UniResearch AS (RKBU Vest) eller som en stiftelse (RBUP Øst/Sør). I løpet av den siste femårsperioden er sentrene i Midt, Vest og Nord fusjonert med de respektive regionale utviklingssentrene for barnevernet. Det arbeider om lag 200 ansatte i disse fire sentrene. Formålet med sentrene er at de skal bidra til å øke kvalitet og innovasjon i tjenestene på alle sentrale områder i arbeidet med barns og unges psykiske helse og barnevern. Dette innebærer både forskning, tjenestestøtte, utdanning og formidling. Sentrene har tiltak rettet mot atferdsproblemer og emosjonelle problemer som de utvikler og evaluerer. Sentrene samarbeider tett med oppgaver både innenfor forskning, undervisning og støtte til tjenestene og har særlig kompetanse på barns og unges psykiske helse. Sentrene er i hovedsak finansiert av Helsedirektoratet, men mottar også tilskudd fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Atferdssenteret

Atferdssenteret – Norsk senter for studier av problematferd og innovativ praksis AS – er et datterselskap av Unirand AS, som er heleid av Universitetet i Oslo. Senteret har et nasjonalt mandat og finansieres av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet / Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helse- og omsorgsdepartementet / Helsedirektoratet og Kunnskapsdepartementet/Utdanningsdirektoratet. Senteret har om lag 50 ansatte og ble etablert i 2003. Atferdssenteret driver forskning, implementering, opplæring og

videreutvikling av metoder knyttet til forebygging og behandling av alvorlige atferdsvansker. Det har tiltak rettet mot barn og ungdommer så vel som skolebaserte tiltak (PALS).

RVTS – Regionalt volds- og traumesenter – i nord, midt, vest og sørøst

De regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) bistår fagpersoner som arbeider med mennesker som er berørt av vold og seksuelle overgrep, traumatisk stress, migrasjon eller selvmordsproblematikk. Hovedmålet er å fremme helse og livskvalitet hos de berørte ved kompetanseheving blant fagpersoner gjennom undervisning, veiledning og konsultasjon.

Utvalget mener at disse nasjonale og regionale sentrene vil kunne bistå på ulike måter ved undervisning av både lærere og andre fagpersoner som arbeider i skolen. I tillegg har de kunnskap om implementering og forskningsbaserte tiltak, både for skolen og for elever som trenger oppfølging. Sentrene vil kunne bidra med kunnskap i rektorutdanningen og lærerutdanningene, enten direkte med undervisning eller gjennom innspill til studieplaner. Sentrene vil også kunne bistå med hjelp til evaluering av tiltak som settes i verk.

18.3.3 Oppsummering av utvalgets vurdering og forslag til tiltak

Hovedspørsmålet her har vært hvordan staten kan bidra til bedre samarbeid mellom de statlige og kommunale tjenestene i arbeidet med å sikre et godt psykososialt skolemiljø og hindre krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalgets hovedpoeng her er at det allerede i dag ligger godt til rette for at de ulike tjenestene skal kunne samarbeide bedre i arbeidet med å sikre et godt psykososialt skolemiljø for alle. Utvalget har vist til de mulighetene personalet i skolen og andre tjenester allerede har til å utveksle informasjon og opplysninger gjennom samtykke fra elever og foreldre. Dette er ofte en forutsetning for å få til god samhandling og samarbeid. Personalet i skolen har også opplysningsplikt og meldeplikt når de er bekymret for et barn. Utvalget har også vist hvordan individuell plan er innført som et samhandlingsverktøy for å sikre helhetlige og koordinerte tjenester for barn og unge som har behov for hjelp av flere tjenester.

Et godt samarbeid mellom de ulike kommunale og statlige tjenestene forutsetter at man har klart å etablere tillit og gode samarbeidsordnin-

Boks 18.2 Beredskapsteam mot mobbing

På bakgrunn av at det lenge har vært en utfordring at elever opplever å bli mobbet i skolen, tok Foreldreutvalget for grunnopplæring (FUG) og Kommunesektorens organisasjon (KS) initiativet til et samarbeidsprosjekt med ulike kommuner i perioden juni 2012 til juni 2014. FUG og KS ønsket å se nærmere på utfordringene med at noen elever mobbes daglig over lang tid, og at skoler i ulik grad lykkes med å forebygge og håndtere mobbing. En av intensjonene med prosjektet var å gjøre beredskapsteamet kjent for foreldre og skolene i kommunen og at de skulle være til hjelp for skolene og et lavterskeltilbud for foreldre som opplevde at skolen ikke tar tak i saken.

Målsettingen for prosjektet var å prøve ut ulike måter de ulike kommunene kunne organisere arbeidet på. Fire ulike kommuner – Sarpsborg, Kristiansand, Eigersund og Råde kommune – fikk i oppdrag å organisere sine ressurser i et beredskapsteam mot mobbing. Hensikten var å hjelpe elever, foreldre og skoler i de vanskeligste og tyngste mobbesakene. Det innebar utarbeidelse av prosedyrer og å opprette team med fagpersoner som skulle være klar til å gå inn i akutte eller fastlåste mobbesituasjoner. Selv om kommunene gjennomførte prosjektet ulikt, var tilbakemeldingene fra kommunene at de var positive til beredskapsteamet, og at de så at teamet hadde en viktig funksjon.¹

Beredskapsteamene skulle ikke være nye kommunale virksomheter eller kontorer, men ta

utgangspunkt i kommunens eksisterende organisering. Erfaringene viste at organisering og arbeidsform i beredskapsteamet hang tett sammen. Noen kommuner beholdt den arbeidsformen som allerede eksisterte i kommunen, andre valgte nye og andre former. Prosjektet viste at organiseringen var en viktig suksessfaktor. Møteledelsen og nødvendig arbeidsmetodikk i teamet hadde også avgjørende betydning. Prosjektet viste i tillegg at det var viktig å lage rutiner for ansatte i de jobbene de allerede hadde i kommunen. Viktigheten av at PPT-lederen måtte være medlem av teamet, ble særlig fremhevet. Beredskapsteamets myndighet og handlingsrom var viktig å ha avklart på forhånd slik at dette ikke måtte avklares i hver enkelt sak.

Videre viste evalueringene at det var viktig ikke å overta ansvaret for mobbesakene fra skolen. Skolen skulle innenfor skolens myndighetsområde gjennomføre tiltak, og beredskapsteamene skulle ikke være «dumpeplass» for mobbesaker. Tidsperspektivet i mobbesaker viste seg også å være viktig. Det å skape tillit til at noen ville hjelpe, og at noen faktisk hadde myndighet til å sørge for at noe skulle skje, fremheves også som viktig. Kommunene valgte ulike måter å arbeide på, men fellestrekket var at partene i saken skulle møte beredskapsteamet hver for seg for å kunne legge frem sitt syn på saken uten å måtte forsvare seg eller argumentere for sitt syn.

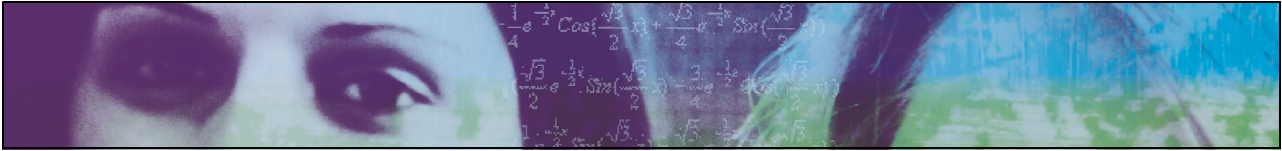
¹ KS og FUG 2014

ger lokalt. Gode samarbeidsstrukturer må bygges opp gjennom langvarig og systematisk arbeid internt i kommunene. Veien frem til bedre samarbeid vil være forskjellig i de ulike kommunene. Dette handler først og fremst om at man lokalt klarer å bygge en samarbeidskultur der den enkelte tjeneste opplever at samarbeid gir en mergevinst og bedre kvalitet i de tiltak og handlinger som skal sikre barn og unge et godt skole- og oppvekstmiljø.

Utvalget vil her vise til pilotprosjektet som KS og FUG har gått sammen om for å løse vanskelige mobbesaker i skolen. Et utvalg kommuner har testet ut arbeidet med *beredskapsteam* som skal kobles inn i de aller vanskeligste sakene. Beredskapsteamene skal være sammensatt av kommu-

nenes egne ansatte, og det skal legges vekt på tverrfaglig samarbeid. Det skal blant annet lages prosedyrer som angir ansvarsområder og oppgaver til de som er ordinært ansatt i kommunen, for eksempel rektor, skolehelsetjenesten, barnevernet og PP-tjenesten. Erfaringene til nå viser at kommunene velger sine samarbeidsformer ut ifra sine lokale behov. Målet er det samme, men organiseringen og arbeidsformene er tilpasset den enkelte kommunes behov.

I arbeidet med å skape et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering finnes det flere faser, jf. kapittel 14. Vi har den forebyggende fasen, intervensjonsfasen når mobbing skjer, og oppfølgingsfasen etter at mobbingen er avsluttet og gjenopp-



Figur 18.4

rettende tiltak skal iverksettes. Utvalget ser at sammen med skolene kan skolehelsetjenesten, barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP), barnevern og politi ivareta og bruke hverandre i alle disse fasene. De ulike tjenestene vil involveres i ulik grad og på forskjellige måter i de ulike fasene. Utvalget vil understreke betydningen av at alle tjenestene forplikter seg til å bidra med sin kompetanse og ressurser tilpasset det enkelte barns og ungdoms situasjon.

Lokalt bør kommunene ta ansvaret for å gjennomgå ansvarsfordeling, oppgaver og tiltak i samarbeid med skolene, skolehelsetjenesten, BUP, barnevern og politi. Ved å gå gjennom ansvaret og rollene til de ulike tjenestene i henholdsvis forebyggingsfasen, intervensjonsfasen og til slutt i oppfølgingsfasen kan det skapes en felles handlingskapasitet og beredskap lokalt. En kommune som har et bevisst forhold til å tenke helhet i det kommunale og det statlige hjelpetilbudet til barn og unge, vil ha et godt utgangspunkt for å gripe inn tidlig med de nødvendige og mest effektive tiltakene.

Utvalget vil til slutt også peke på behovet for å styrke skolehelsetjenesten. Skolehelsetjenesten er et lavterskeltilbud for barn og unge og er sentral i det forebyggende arbeidet med å sikre et godt psykososialt skolemiljø for alle elever. Utvalget vil derfor foreslå å bevilge 400 millioner kroner i frie midler til kommunene for å styrke skolehelsetjenesten. Målet er at antallet helsesøsterårverk skal være i henhold til de veiledende nasjonale normene.

Utvalgets forslag:

- Alle kommunene må gjennomgå ansvarsfordeling, oppgaver og tiltak i samarbeid med skolene, skolehelsetjenesten, BUP, barnevern og politi. Målet er å sikre helhet i det kommunale og det statlige hjelpetilbudet til barn og unge.
- Det må bevilges 400 millioner kroner i frie midler til kommunene for å styrke skolehelsetjenesten. Målet er at antallet helsesøsterårverk skal være i henhold til de veiledende nasjonale normene.

18.4 Frivillig sektors rolle i arbeidet med å forhindre mobbing

Barn og unge bruker store deler av fritiden sin i ulike frivillige organisasjoner. Ofte blir deltakelse i disse organisasjonene en forlengelse av deler av skolemiljøet til elevene. Det er vanlig at medelever går på de samme aktivitetene på fritiden. Foreldregruppen i de frivillige organisasjonene speiler ofte foreldregruppen på skolen og i klassen. I mange tilfeller er også ansatte på skolene aktive i frivillige organisasjoner. Dette betyr at skillet mellom skolemiljø og fritidsmiljø ofte blir flytende. Utvalget har tidligere konkludert med at skolemiljø tolkes videre enn bare det som skjer på skolen, og omfatter forhold som har sammenheng med skolen. Psykososialt skolemiljø vil derfor også favne andre forhold utenfor skoletiden som har en kobling til skolens virksomhet og det som kan ha betydning der.

Også den frivillige sektoren har satt krenkelser og mobbing på dagsordenen, og mange organisasjoner jobber aktivt for å hindre mobbing og krenkelser i egen organisasjon. Mobbing og krenkelser i frivillige organisasjoner vil ligge utenfor det som det vil være naturlig at skolen har ansvaret for å følge opp. Utvalget vil i dette kapitlet vurdere hvordan vi kan sikre at frivillig sektor tar tak i mobbing og krenkelser som skjer i deres egen organisasjon. Deretter vil utvalget drøfte hvordan fritidsmiljøene og skolene kan samarbeide om et felles mål for å hindre mobbing og krenkelser på alle arenaene som barn og unge befinner seg på.

18.4.1 Krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i fritidsmiljøene

Som et ledd i arbeidet med *Manifest mot mobbing* 2006–2008 utarbeidet Olweus og Gorseth på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet en håndbok om mobbing og ekskludering i fritidsmiljøene. Målgruppen er ledere i frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, fritidsklubber og andre organiserte fritidsmiljøer. Håndboken inneholder informasjon om hvordan man kan identifisere, forhindre og stoppe mobbing og ekskludering. Utvalget har funnet lite forskning som omhandler mobbing i fritidsmiljøene. I håndboken hevdet det

også at det nesten ikke finnes forskning, verken i Norge eller utlandet, om mobbing blant barn og unge i fritidsmiljøer.²¹ Dette betyr at det finnes lite systematisk kunnskap om omfanget av mobbeproblemer eller forskjeller i omfang mellom ulike organisasjoner og fritidsmiljøer.

Elevundersøkelsen stiller ikke spørsmål om mobbing og krenkelser på fritiden. I Elevundersøkelsen 2013 er det kommet til nye spørsmål som omhandler hvor ofte elevene har opplevd seks ulike typer krenkelser. Elever som svarer at de har opplevd en krenkelse to til tre ganger i måneden eller mer, får oppfølgingsspørsmål om hvem som gjorde det, og hvor det skjedde. Om lag seks pst. av elevene svarer at de har blitt truet av noen som ikke gikk på skolen, og 17 pst. av elevene svarer at dette skjedde *andre steder*. Denne kategorien kan være andre steder på skolen, men den kan også være utenfor skolen i elevenes fritidsmiljø. Det er uansett vanskelig å bruke disse dataene fra Elevundersøkelsen til å trekke noen konklusjoner om forekomsten av mobbing og krenkelser i elevenes fritidsmiljø. I håndboken konkluderes det med at det er høyst sannsynlig at det forekommer mobbing og ekskludering i barne- og ungdomsorganisasjonene, fritidsklubbene og andre organiserte fritidsmiljøer.²²

Barns og unges fritidsmiljø er naturlig nok mindre lovregulert enn skolen, og det stilles mindre krav til kompetanse i for eksempel ledelse. Disse organisasjonene har ofte en løsere struktur, og det sosiale samspillet kan være vanskelig å få oversikt over. Dette kan være risikofaktorer som kan utløse mobbing. De voksne lederne og trenerne vil kunne ha begrensede muligheter til å opprette et nært kjennskap til de unge dersom det er mange medlemmer i en organisasjon og de ikke deltar jevnlig på aktivitetene. Dermed kan det også være vanskelig å forstå og fange opp signaler når noe er galt i miljøet og hos den enkelte.

På den annen side kan fritidsmiljøene skape forutsetninger for at barn og unge som blir mobbet og krenket på skolen, kan finne sin arena der de opplever mestring og trivsel. Å delta i aktiviteter som de er interessert i, oppdage og utfordre sine talenter og sterke sider vil være viktig for barn og unge som ikke opplever sosial tilhørighet på skolen. Å finne en arena der de er trygge og opplever mestring, vil kunne skape en positiv plattform og buffer mot et mindre godt skolemiljø. De vil også kunne få mulighet til å danne seg nye vennskapsrelasjoner og relasjoner som de ikke

har mulighet til på skolen. Dette vil kunne gi barna sosial kompetanse og en økt tro på seg selv også i skolesituasjonen.

Også elever som mobber andre, vil kunne ha stor nytte av å være på andre arenaer enn i det miljøet der de utøver mobbing, og der resten av miljøet også forventer at de skal mobbe. Fritidsmiljøene vil være en arena der mobberne også kan bli utfordret på å nytte sine interesser og talenter slik at de kan bruke seg selv og sine ressurser på en konstruktiv måte.

18.4.2 Utvalgets vurdering og forslag

Utvalget har i sitt arbeid funnet lite av forskning på og kartlegginger av forekomsten av mobbing i fritids- og idrettsmiljøer. Utvalget mener det bør forskes mer på mobbing og ekskluderingsmekanismer i fritidsmiljøene, jf. kapittel 20. Barns fritidsinteresser og aktiviteter er i endring, og det vil være viktig å se hvordan dette påvirker de unges opplevelse av trygghet og tilhørighet. Forskning vil også kunne gi skolene en mulighet til å lære av frivillige organisasjoner der disse har gode resultater i sitt arbeid med det psykososiale miljøet.

Utvalget vet at mange frivillige organisasjoner har tatt arbeidet mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering på alvor. Norges Idrettsforbund og Olympiske komité har for eksempel vært tydelige på at de har nulltoleranse for mobbing, trakassering og diskriminering. De har også arbeidet mot ulike utfordringer, blant annet rasisme og homofobi. Utvalget vil understreke hvor viktig det er at fritidsmiljøene er en arena der barn og unge føler seg trygge og inkludert i et større fellesskap. Det er viktig i seg selv, men det kan også være en arena som både kan forebygge og være med på å bidra til å løse konflikter og mobbing som foregår på skolen.

Utvalget vil her peke på kommunepolitikerne og utfordre disse til å ta barne- og ungdomsarbeidet på alvor i sin kommune. Det er avgjørende at oppveksten til barn og unge blir sett i en større sammenheng, og at de ulike sektorene samarbeider. De kommunene som har en helhetlig tankegang og ser på et sterkt lokalt fritids- og idrettsmiljø som et viktig virkemiddel for å sikre barn og unge en god oppvekst, vil ha gode forutsetninger for å lykkes på flere arenaer. Utvalget mener at det lokalt bør utarbeides forebyggingstiltak og handlingsplaner mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering på alle arenaene barn og ungdom er. Lokalt initiativ, oppmerksomhet og handling er helt avgjørende.

²¹ Olweus og Gorseth 2006

²² Olweus og Gorseth 2006

Utvalget mener at lederne i frivillige organisasjoner må anerkjenne at mobbing og ekskludering er noe som kan forekomme i deres egen organisasjon, og de må med stort engasjement og alvor arbeide for å forebygge slike hendelser. Når mobbing skjer, bør klubben og organisasjonen ha klare handlingsregler som er kjent i hele organisasjonen, hos alle medlemmene og alle foreldrene. Utvalget mener at både kommunale og statlige myndigheter bør stille krav til at organisasjoner må dokumentere at de arbeider aktivt mot mobbing og ekskludering. Dette bør bli et sentralt premiss for å kunne søke og motta offentlige midler og støtte.

Utvalget mener frivillige organisasjoner har en sentral rolle i å supplere statlige og kommunale myndigheter i sitt arbeid for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø. De kan også være viktige voktere og varslere dersom arbeidet mot mobbing lokalt og nasjonalt ikke prioriteres eller får den

effekten man ønsker. Utvalget mener at statlige myndigheter må sikre at disse organisasjonene får driftsvilkår som gjør at de kan ivareta sin rolle og aktivitet i arbeidet mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

Utvalgets forslag:

- Alle kommuner bør utarbeide forebyggingstiltak og handlingsplaner mot mobbing og krenkelser på alle arenaene der barn og ungdom er.
- Frivillige organisasjoner må kunne dokumentere at de arbeider aktivt mot mobbing og ekskludering, for å kunne motta offentlig støtte og finansiering.
- Frivillige organisasjoner må sikres driftsvilkår slik at de kan arbeide mot krenkelser og mobbing som et supplement til offentlige innsatser.

Kapittel 19

Å styrke kompetansen

Boks 19.1 Utvalgets forslag i kapittel 19

Forslag knyttet til lærerutdanningene:

- Kunnskap om regelverket knyttet til elevens psykososiale skolemiljø blir innarbeidet som tydelige og konkrete læringsutbyttebeskrivelser i alle lærerutdanningene.
- Læringsutbyttebeskrivelsene i grunnskolelærerutdanningene må gjennomgås med sikte på å gjøre disse mer realistiske for studentene. Det må også avklares hvilket nivå studentene skal oppnå kompetanse, ferdigheter og kunnskap på. Dette er i dag utydelig, og læringsutbytteformuleringene i de nasjonale retningslinjene bør gjennomgås og revideres i forbindelse med utformingen av den nye masterutdanningen for grunnskolelærere.
- Det normkritiske perspektivet må integreres i alle lærerutdanningene.
- Rammeplanen for «Lektorutdanningen 8–13» bør endres slik at den er tydeligere på at studenten skal kunne legge til rette for et trygt psykososialt skolemiljø og kunne forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.
- Temaet psykisk helse og psykososiale risikofaktorer blir innarbeidet som et emne med læringsutbyttebeskrivelser i alle lærerutdanningene.
- Kompetanse i hvordan lærerne skal forebygge og håndtere digital mobbing, må tydeliggjøres i alle lærerutdanningene.
- Utdanningsinstitusjonene må sikre at den nye femårige masterutdanningen for grunnskolelærere skal ha et sentralt mål om å gi kunnskap, kompetanse og ferdigheter som er avgjørende for å sikre alle elever et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet.

Forslag knyttet til etter- og videreutdanning for lærere:

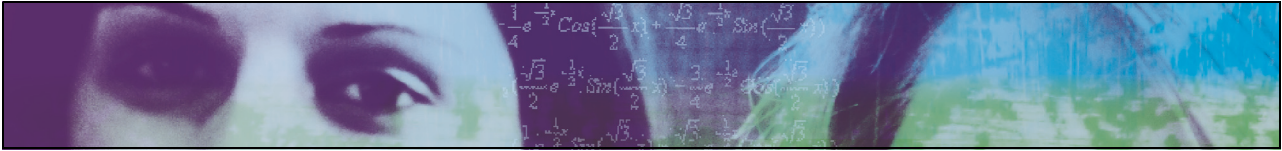
- Den skolebaserte kompetanseutviklingen bør prioriteres i de fremtidige etter- og videre-

reutdanningstiltakene. Dette betyr at departementet må vri bruken av de statlige kompetansemidlene fra videreutdanning til skolebasert etterutdanning.

- Det bør særlig prioriteres å utarbeide etterutdanningsprogrammer der formålet er å gi lærere kompetanse i å håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, herunder også digital mobbing. Bruk av eksisterende mobbeprogrammer og virksomme tiltak kan være eksempler på slik etterutdanning.
- Klasseledelse må bli et gjennomgående tema og inkluderes som et perspektiv i alle de fagene som lærerne skal ta videreutdanning i.
- Utvalget viser til regjeringens arbeid med å vurdere hvordan en rett og plikt til etter- og videreutdanning kan utformes. Utvalget mener at kompetanse i å skape trygge psykososiale skolemiljøer og handlingskompetanse i å gripe inn når man mistenker at elever blir utsatt for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, bør vurderes som temaer som må inngå i denne plikten.

Forslag knyttet til etter- og videreutdanning for skoleledere:

- Den statlig initierte rektorutdanningen bør videreføres. Kjennskap til regelverket om det psykososiale skolemiljøet og kunnskap om tryggeskolemiljø bør tydeliggjøres i utdanningen. I tillegg bør rektorutdanningen gi nødvendig kompetanse i arbeidsrett, og sikre at rektorene kjenner til hvilke faktorer som bidrar til et godt miljø for hele skoleorganisasjonen.
- Statlige myndigheter bør sette høyere måltall for hvor mange skoleledere som årlig får plass på rektorutdanningen. Utvalget foreslår at antallet skoleledere som årlig får plass, settes til 625.
- Det etableres et nasjonalt opplæringsprogram i psykososialt skolemiljø for alle skoleledere.



Figur 19.1

19.1 Innledning

I del 3 i Kunnskapsgrunnlaget ble det vist at kompetansen til lærerne og skoleledelsen er helt avgjørende for elevenes læringsutbytte, trivsel, mestring og motivasjon. I dette kapitlet vurderes det om lærerutdanningene og de ulike etter- og videreutdanningstiltakene for lærere og skoleledere kan bidra til å sikre alle elever et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet.

Vurderingene og tiltakene i dette kapitlet har som mål å bidra til å løse flere av utfordringene som vi tidligere har beskrevet i Kapittel 1. For det første er det en utfordring at elevenes rettigheter ikke blir oppfylt på både skoleeiernivå, skoleledernivå og hos den enkelte lærer. Videre er det en utfordring med dårlige holdninger og verdier i skolen som har en negativ virkning på det psykososiale skolemiljøet. Den tredje utfordringen som søkes løst i dette kapitlet er skoleeiers og skoleleders kapasitet til å jobbe systematisk og langsiktig med å utvikle skolemiljøet.

I avsnitt 19.2 behandler vi de ulike lærerutdanningene, men med hovedvekt på grunnskolelærerutdanningene. Avsnitt 19.3 handler om de etter- og videreutdanningstiltakene som statlige myndigheter har hatt tatt initiativet til. Temaet i avsnitt 19.4 er den nasjonale rektorutdanningen som tilbys skoleledere. Til slutt vil utvalget kort i avsnitt 19.5 vurdere behovet for, og hensiktsmessigheten av, å innføre en plikt til etter- og videreutdanning for skoleeiere, skoleledere og lærere.

De viktigste forslagene i dette kapitlet handler om at kunnskap om reglementet knyttet til elevens psykososiale skolemiljø bør bli innarbeidet som tydelige og konkrete læringsutbyttebeskrivelser i alle lærerutdanningene. Utvalget mener også at læringsutbyttebeskrivelsene i grunnskolelærerutdanningene må gjennomgås med sikte på å gjøre disse mer realistiske for studentene. Utvalget vil sterkt oppfordre utdanningsinstitusjonene til å sikre at den nye femårige masterutdanningen for grunnskolelærere har som et sentralt mål å gi kunnskap, kompetanse og ferdigheter som er avgjørende for å sikre alle elever et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet, og forebygge og håndtere

krenkelser og mobbing. Utvalget anbefaler videre at temaet *psykisk helse* blir innarbeidet som et tema med læringsutbyttebeskrivelser i alle lærerutdanningene.

Utvalget er positivt til de statlige initiativene som er tatt for å utvikle et etter- og videreutdanningssystem og veiledningsordninger for nyutdannede lærere. Utvalget vil imidlertid understreke at den skolebaserte kompetanseutviklingen bør prioriteres i de fremtidige etter- og videreutdanningstiltakene. Dette betyr at departementet må vri bruken av de statlige kompetansemidlene fra videreutdanning til skolebasert etterutdanning. Videre mener utvalget at klasseledelse, det psykososiale skolemiljøet og forebygging og håndtering av krenkelser og mobbing må ivaretas som tema i det fremtidige etter- og videreutdanningssystemet.

Utvalget er også opptatt av at den statlig initierte rektorutdanningen bør videreføres, men at kjennskap til regelverket om det psykososiale skolemiljøet og kunnskap om læringsmiljøer bør tydeliggjøres i utdanningen. I tillegg bør rektorutdanningen gi nødvendig kompetanse i arbeidsrett og kjennskap til hvilke faktorer som bidrar til et godt arbeidsmiljø for hele skoleorganisasjonen.

Som et konkret tiltak foreslås det å etablere et nasjonalt opplæringsprogram i psykososialt skolemiljø for alle skoleledere. Formålet med opplæringsprogrammet er å gi skolelederne kunnskap, kompetanse og ferdigheter i å realisere et godt psykososialt skolemiljø for alle elever og kunne forebygge og håndtere uønskede hendelser som mobbing, trakassering og krenkelser. Et hovedpoeng i dette kapitlet er at det er gjennom god oppfølging og realisering av skolens internkontroll at personalet skal sikres nødvendig kompetanse i å forebygge og gripe inn når personalet har mistanke om at elever blir mobbet eller krenket.

19.2 Lærerutdanningene

I dette delkapitlet skal vi vurdere hvordan de ulike lærerutdanningene tilnærmer seg fagområdene psykososialt skolemiljø og arbeidet mot mobbing, krenkelser, trakassering og diskriminering. Formålet er å vurdere om lærerstudentene får den

kompetansen som utvalget mener er avgjørende. Her vil vi presentere de ulike lærerutdanningene slik de er beskrevet i forskrifter og retningslinjer. Vi skal konsentrere oss om de formelle læringsutbyttebeskrivelsene som forskriftene og nasjonale retningslinjer beskriver, og i liten grad diskutere det reelle læringsutbyttet til studentene. Grunnen er at nesten alle lærerutdanningene i de siste årene har gjennomgått større eller mindre endringer. Det foreligger derfor foreløpig få evalueringer av disse utdanningene. Følgeevalueringen av grunnskolelærerutdanningene vil vi imidlertid kort komme inn på. Vi vil også vise til resultater fra Studiebarometeret, som ble offentliggjort i 2014, og evalueringen av den ettårige praktisk-pedagogiske utdanningen for trinn 8–13 (PPU) som ble gjort av NOKUT¹ i 2013.

De lærerutdanningene vi skal omtale her er

- grunnskolelærerutdanningene for 1.–7. trinn og 5.–10. trinn
- lektorutdanning for trinn 8–13
- treårig faglærerutdanning i praktiske og estetiske fag
- yrkesfaglærerutdanning for trinn 8–13
- praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfag for trinn 8–13
- praktisk-pedagogisk utdanning (PPU) (*følger fortsatt forskrift av 3. april 2003*)

Vi skal her først konsentrere oss om grunnskolelærerutdanningene for 1.–7. trinn og 5.–10. trinn, og deretter behandler vi de øvrige lærerutdanningene.

19.2.1 Grunnskolelærerutdanningene (GLU)

Høsten 2014 presenterte regjeringen sine nye planer om en master som hovedmodell for grunnskolelærerutdanningene. I strategien *Lærerløftet*, som omtaler den nye utdanningen, står det at målet med masterutdanningen blant annet er å gi studentene større innsikt i forsknings- og utviklingsarbeid og vitenskapsmetode.² Arbeidet med å utvikle de faglige rammene for en ny femårig grunnskolelærerutdanning på masternivå er allerede satt i gang, og ny utdanning skal være

klar høsten 2017. Dette betyr at det foreløpig ikke er avklart hvordan den nye lærerutdanningen vil bli, men det er stor sannsynlighet for at den vil ta utgangspunkt i og bygge videre på de føringene og de læringsutbyttebeskrivelsene som i dag gjelder for dagens grunnskolelærerutdanninger. Utvalget vil derfor ta utgangspunkt i gjeldende grunnskolelærerutdanninger når vi skal vurdere om lærerstudentene får den kompetansen om psykososialt skolemiljø, krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering som utvalget mener er avgjørende. Utvalget forutsetter at de vurderingene og tiltakene som gjøres her, blir tatt med videre inn i arbeidet med å realisere den nye masterutdanningen.

I St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren – Rollen og utdanningen* ble det sagt at departementet ville fastsette en overordnet rammeplan med forskrift for grunnskolelærerutdanningen med klare krav til læringsutbytte for fag- og praksisopplæring. Målet var en integrert, profesjonsrettet og forskningsbasert utdanning som skulle være attraktiv, innovativ og krevende med høy kvalitet. Den 1. mars 2010 fastsatte Kunnskapsdepartementet forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanningene for 1.–7. trinn og 5.–10. trinn og forskrift om rammeplan for de samiske grunnskolelærerutdanningene for 1.–7. trinn og 5.–10. trinn. Forskriftene trådte i kraft fra samme dato. Det første kullet med grunnskolelærere ble uteksaminert våren 2014. Grunnskolelærerutdanningene er organisert som to klart definerte og differensierte utdanninger.

Utdanningen for 1.–7. trinn skal normalt omfatte minimum fire undervisningsfag, der minst ett av fagene skal utgjøre 60 studiepoeng og de andre fagene må være på minimum 30 studiepoeng. Det er obligatorisk med pedagogikk og elevkunnskap på 60 studiepoeng, matematikk på 30 studiepoeng og norsk på 30 studiepoeng.

Utdanningen for 5.–10. trinn skal normalt omfatte tre undervisningsfag hver på 60 studiepoeng. Pedagogikk og elevkunnskap, som er på 60 studiepoeng, er obligatorisk, mens ingen undervisningsfag er obligatoriske.

Forskriftens formål er blant annet å sikre at lærerutdanningsinstitusjonene tilbyr *integreerte og profesjonsrettete* grunnskolelærerutdanninger. Med dette menes at alle undervisningsfag skal omfatte fagdidaktikk, og at de grunnleggende ferdighetene, slik disse er omtalt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, skal være integrert i fagene. Faget pedagogikk og elevkunnskap har et overordnet ansvar for at de grunnleggende ferdighetene ivaretas i alle fag. I begge utdanningene

¹ NOKUT, Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen, er et faglig uavhengig organ under Kunnskapsdepartementet. NOKUTs formål er å sikre og fremme kvalitet i høyere utdanning og fagskoleutdanning gjennom å føre tilsyn med og stimulere til utvikling av kvaliteten i utdanningen ved norske universiteter, høyskoler og fagskoler, godkjenne høyere utdanning tatt i utlandet og informere om andre godkjennings- og autorisasjonsordninger for utenlandsk utdanning

² Kunnskapsdepartementet 2014a

Boks 19.2 Utdrag av læringsutbyttebeskrivelser

Kunnskap (utdrag):

Kandidaten:

- har kunnskap om lovgrunnlag, herunder skolens formål, verdigrunnlag, læreplaner og elevers ulike rettigheter
- har kunnskap om klasseledelse og klassemiljø og om utvikling av gode relasjoner til og mellom elever
- har kunnskap om viktigheten av og forutsetninger for god kommunikasjon og godt samarbeid mellom skole og hjem
- har kunnskap om barn og unges oppvekstmiljø, likestilling og identitetsarbeid
- har kunnskap om barn i vanskelige situasjoner og om barns rettigheter i et nasjonalt og internasjonalt perspektiv
- har kunnskap om nasjonalt og internasjonalt forsknings- og utviklingsarbeid med relevans for lærerprofesjonen

Ferdigheter (utdrag):

Kandidaten:

- kan tilrettelegge for og lede gode og kreative læringsmiljøer

- forstår de samfunnsmessige perspektivene knyttet til teknologi- og medieutviklingen (trygg bruk, personvern, ytringsfrihet) og kan bidra til at barn og unge utvikler et reflektert forhold til digitale arenaer
- kan i samarbeid med foreldre og faglige instanser identifisere behov hos elevene og iverksette nødvendige tiltak
- kan legge til rette for utvikling av kompetanse i entreprenørskap og for at lokalt arbeids-, samfunns- og kulturliv involveres i opplæringen

Generell kompetanse (utdrag):

Kandidaten:

- kan bidra til profesjonelt lærerfelleskap med tanke på videreutvikling av god praksis og yrkesetisk plattform
- kan stimulere til demokratiforståelse, demokratisk deltakelse og evne til kritisk refleksjon tilpasset aktuelle klassetrinn
- kan bidra til å styrke internasjonale og flerkulturelle dimensjoner ved skolens arbeid og bidra til forståelse for samenes status som urfolk

kan undervisningsfag i fjerde studieår erstattes av ett skolerelevant fag på 30 studiepoeng. Det skal også være veiledet, vurdert og variert praksisopplæring i alle studieårene. Praksisopplæringen skal inngå som en integrert del av alle fagene i utdanningene, og omfanget skal være minst 100 dager fordelt over fire år.

Forskriftens læringsutbyttebeskrivelser

I § 2 i forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanningene for 1.–7. trinn og 5.–10. trinn slås det fast at grunnskolelærerutdanningene skal kvalifisere lærere til å utøve et krevende og komplekst yrke i et samfunn som preges av mangfold og endring. Studentene skal etter fullført utdanning ha læringsutbytte definert som kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse, som fundament for arbeid i skolen og videre kompetanseutvikling.

Departementet understreker i rundskriv F-05/10 at det har vært et mål å utforme bestemmelsene i forskriften på et overordnet nivå. Departementet har likevel gitt mer spesifikke føringer på

noen områder som enten har fått for lite oppmerksomhet i tidligere lærerutdanninger, eller på områder der det er særlig viktig å fremheve kompetanse som alle lærere må ha. Læringsutbyttebeskrivelsene på disse områdene er regulert i forskriften og er også ivaretatt i de nasjonale retningslinjene for fag.

Utvalget vil i boks 19.2 fremheve et utdrag av læringsutbyttebeskrivelser som er gjengitt i forskriften, og som er felles i begge utdanningsløp, det vil si for kandidater på 1.–7.trinn og kandidater på 5.–10. trinn, herunder også de samiske grunnskolelærerutdanningene for 1.–7. trinn og 5.–10. trinn. Læringsutbyttebeskrivelsene som presenteres her, er de som utvalget mener står sentralt i utvalgets mandat, og som er kunnskap, ferdigheter og kompetanse som er avgjørende for at lærerne skal sikre at alle elever får et godt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet.

Utvalget mener at de læringsutbyttebeskrivelsene som her er gjengitt i boks 19.2, viser at kompetanse om det psykososiale skolemiljøet, og andre relaterte fagområder, allerede står sentralt.

Dette fagområdet har i dag et potensial for å ha en sentral og viktig rolle i grunnskolelærerutdanningene. Utvalget vil understreke at hovedinnretningen i forskriftens læringsutbyttebeskrivelser også bør videreføres i den nye femårige masterutdanningen for lærerutdanningene. Utvalget vil imidlertid peke på at det til dels er mange og ambisiøse mål i dagens lærerutdanning. Utvalget mener at i utarbeidelsen av de faglige rammene til den nye masterutdanningen for grunnskolelærere blir det viktig å gjøre læringsutbyttmålene realistiske og oppnåelige for studentene. Dette er et poeng som vi vil komme tilbake til senere i dette kapitlet.

Nasjonale retningslinjer for grunnskolelærerutdanningene

De nasjonale retningslinjene skal utfylle forskriften og være veiledende føringer for institusjonenes programplaner og fagplaner. Den enkelte institusjon skal utarbeide programplaner med bestemmelser om faglig innhold, praksisopplæring, organisering, arbeidsformer og vurderingsordninger. Programplanene skal vedtas i institusjonenes styre. I rundskriv F-06-13 fra Kunnskapsdepartementet blir det stadfestet at Nasjonalt råd for lærerutdanningen (NRLU) skal forvalte de nasjonale retningslinjene fra og med januar 2014. NRLU har tatt på seg ansvaret for å redigere læringsutbytteformuleringer i de nasjonale retningslinjene.

Det er utformet fagspesifikke retningslinjer for hvert fag der det er formulert forventet læringsutbytte som beskriver hva studentene skal kunne være i stand til etter gjennomført emne. Læringsutbyttet er formulert med utgangspunkt i de overordnede beskrivelsene i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, som beskriver hvilke kunnskaper, ferdigheter og generell kompetanse en student skal ha på ulike nivåer i utdanningsløpet. *Pedagogikk og elevkunnskap* (PEL-faget) er det overordnede profesjonsfaget i grunnskolelærerutdanningene. Det skal være samlende og utgjøre den lærerfaglige plattformen i grunnskolelærerutdanningene sammen med de andre fagene og praksisopplæringen. Faget skal utvikle studentenes relasjonelle kompetanse i møte med alle elever, foreldre og kolleger, og skal gi forutsetninger for hvordan lærere selvstendig og i samarbeid med andre kan håndtere sammensatte utfordringer i ulike undervisningssituasjoner for å myndiggjøre sine elever. Det skal være en tett kobling til praksisopplæringen. Utvalget har gjennomgått læringsutbyttebeskrivelsene i faget *pedagogikk og elevkunnskap*. Gjennomgangen viser at faget alle-

rede i dag har et innhold som er sentralt for at kandidatene skal få den kompetansen om psykososialt skolemiljø og mobbing som utvalget mener er avgjørende.

Utvalget merker seg at de sentrale føringene for grunnskolelærerutdanningene er omfattende og ambisiøse. Her er det mange læringsutbyttebeskrivelser innenfor det enkelte fag i tillegg til tverrgående perspektiver som skal ivaretas gjennom alle de fire årene utdanningene varer. Utvalget mener derfor at de formelle kravene og statlige føringene til utdanningsinstitusjonene er mange nok. Spørsmålet er imidlertid om de mange og omfattende læringsutbyttebeskrivelsene gjør at styringssignalene blir utydelige for lærerutdanningsinstitusjonene. Når alt er like viktig, mister slike altomfattende statlige føringer sin hensikt som retningsgivere for lærerutdannerne. Samtidig økes de statlige forventningene til at lærerutdanningene skal produsere «superlærere» som skal mestre enhver læringsituasjon fra første dag. Konsekvensen kan bli at lærerutdanningsinstitusjonene opplever en begrensning i sin faglige frihet og kreativitet. Dette igjen kan føre til dårligere lærerutdanninger, som ikke makter å tilfredsstille utdanningsmyndighetenes forventninger. Resultatet blir at elever ikke får lærere med den nødvendige kompetansen.

Den samiske lærerutdanningen

Lærerutdanning i og på samisk tilbys ved Samisk høyskole. Undervisningen skjer i hovedsak på nordsamisk, men det skal være mulig å ta lærerutdanning med særlig vekt på lulesamisk og sørsamisk språk og kultur. Universitetet i Nordland og Høgskolen i Nord-Trøndelag har ansvaret for å gi undervisning i henholdsvis lulesamisk og sørsamisk språk og kultur som del av lærerutdanning eller som videreutdanning. Samisk høyskole har det nasjonale ansvaret for samisk lærerutdanning og for å koordinere nettverksbygging med de andre høyskolene.

Samisk høyskole har fått delegert myndighet av departementet til å fastsette struktur og oppbygning av den samiske lærerutdanningen. Dette innebærer at høyskolen fastsetter rammeplan og studieplan for samisk lærerutdanning innenfor rammen av den nasjonale forskriften. Det er laget en egen forskrift om rammeplan for de samiske grunnskolelærerutdanningene for 1.–7. trinn og 5.–10. trinn som i stor grad er lik den nasjonale grunnskolelærerutdanningen. Forskriften fremhever imidlertid at samisk grunnskolelærerutdanning skal ha samisk som hovedundervisnings-

språk og skal være forankret i samisk kultur og samfunn og ha samiske læringsforståelser og undervisningsmåter som sitt utgangspunkt. Samisk grunnskolelærerutdanning skal sette læreryrket inn i en samisk kontekst og urfolkskontekst. Utdanningen skal kvalifisere kandidatene til å ivareta opplæring om samiske forhold og ha kunnskap om samiske barns rett til opplæring i tråd med opplæringsloven og gjeldende læreplanverk for grunnsopplæringen.

For samisk lærerutdanning er det ikke laget egne retningslinjer for de enkelte fag. I arbeidet med å lage fagplaner skal institusjonene ta utgangspunkt i hovedlinjene i de nasjonale retningslinjene, og samtidig sikre at samiske perspektiver blir sentrale i utdanningen som helhet og i de enkelte fag. Samiske fagplaner utarbeides av institusjonene, med samarbeid mellom disse der det er aktuelt. For vår del betyr dette for eksempel at PEL-faget i den samiske grunnskolelærerutdanningen i praksis har de samme nasjonale retningslinjene som de øvrige grunnskolelærerutdanningene. Utvalget mener at dette er en fordel og at det bør videreføres i arbeidet med ny femårig master for lærerutdanningene.

Følgerevaluering av de nye grunnskolelærerutdanningene

Følgegruppen for lærerutdanningsreformen ble nedsatt av Kunnskapsdepartementet i januar 2010. Den skal i en femårsperiode legge frem årlige rapporter om statusen for de to nye grunnskolelærerutdanningene for 1.–7. trinn og 5.–10. trinn. Følgegruppen skal gi råd til institusjonene og departementet. Til nå har følgegruppen levert fire rapporter. Følgegruppen tar sikte på å følge noen temaer gjennomgående for hele perioden. Dette er rekruttering, frafall og fagvalg. For hvert år velger gruppen ut noen temaer som skal belyses spesielt. I 2010–2011 var det undervisningen (lærersentrert versus studentsentrert) og studentenes opplevelse med praksis som var fokusområde.³ I 2011–2012 ble det fokusert på institusjonenes ledelse og SAK-arbeidet (samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon), faget pedagogikk og elevkunnskap (PEL) og praksisopplæringen i grunnskolelærerutdanningene.⁴ For året 2012–2013 var det den forskningsbaserte grunnskolelærerutdanningen, det flerkulturelle perspektivet og opplæring i samiske forhold som var fokusområder.⁵ Rapporten for året 2013–2014 er

opptatt av bacheloroppgaven og lærerutdanningsfagene.⁶

Utvalget vil her trekke frem noen momenter fra disse fire rapportene som det er verdt å merke seg, og som har vært viktige for utvalgets vurderinger og forslag til tiltak. I den første delrapporten blir forholdet mellom teori og praksis diskutert. Utgangspunktet er NOKUTs evaluering av allmennlærerutdanningen i 2006, som blant annet viste mangel på relasjoner mellom undervisning på studiestedet og opplæring i praksisskoler. Rapporten fra følgegruppen henviser til John Dewey og argumenterer for at praksisopplæringen ikke kun må bli en lærlingordning der studentene skal lære seg verktøy og teknikker de skal bruke i læreryrket. Vel så viktig er det å utdanne en profesjon som kan bruke begreper, teorier og metoder til å studere og utvikle sitt eget arbeid:

«Det er selve innstillingen til yrket, å være opptatt av å lære mer gjennom arbeidet og å ha kunnskap og kompetanse nok til å kunne lære mer på systematiske måter som er hovedhensikten med pre-kvalifisering»⁷ (s. 45).

I rapporten fra 2011–2012 behandles PEL-faget. Følgegruppen prøver blant annet å svare på om faget er relevant for kvalifisering til lærerarbeidet. Det gis ingen tydelige konklusjoner på denne problemstillingen i rapporten, men følgegruppen peker blant annet på at enkelte av utdanningsinstitusjonene har mange læringsutbytteformuleringer innenfor relativt få studiepoeng. Utvalget mener at dette kan være et tegn på at PEL-faget mange steder blir «overfylt» av temaer og forventninger til studentene. Samtidig pekes det på at grunnleggende ferdigheter bør få en tydeligere plass i faget, og at det er behov for kompetanseheving i lærerutdanningsinstitusjonene om forståelsen av og rollen til de grunnleggende ferdighetene i Kunnskapsløftet. Utvalget vil understreke at det er viktig at grunnleggende ferdigheter får en sentral plass i faget. Dette er særlig viktig dersom sosial og emosjonell kompetanse skal bli en faggjennomgripende kompetanse som også skal inn i enkelte fag, jf. kapittel 18.

I delrapporten fra 2012–2013 konkluderer følgegruppen med at de har problemer med å se hvordan utdanningene er integrert, og peker på at institusjonene i for liten grad klarer å tydeliggjøre sammenhengen mellom fagene. Det synes for

³ Følgegruppen for lærerutdanningsreformen 2011

⁴ Følgegruppen for lærerutdanningsreformen 2012

⁵ Følgegruppen for lærerutdanningsreformen 2013

⁶ Følgegruppen for lærerutdanningsreformen 2014

⁷ Følgegruppen for lærerutdanningsreformen 2011

eksempel å eksistere en ulik forståelse av hva integrering av fag og fagdidaktikk er. Det vises blant annet til at fagdidaktikk blir vektlagt ulikt fra fag til fag og mellom institusjonene. Det er for lite samsnakk mellom fagene til at grunnskolelærerutdanningene kan fremstå som integrerte:

«Det me er blitt spesielt merksame på i arbeidet med denne rapporten, er at det òg står igjen eit stort arbeid når det gjeld integrering '... mellom fag'. Institusjonane må ikkje sleppe taket enno og berre konsentrere seg om revisjonar av emneplanar, men dei må jobbe vidare med fagleg leiing for å sikre at forskrifta blir realisert. Det er dei tverrgående tema som kan arbeidast vidare med for å sikre integrering mellom faga» (s. 96).

Følgegruppen viser til at studieprogrammene må være noe mer enn summen av enkeltemner og fag. Det er programmene som skal kvalifisere; det læringsutbyttet studentene skal ha når de er ferdige, må få større oppmerksomhet. Utvalget mener at dette er et viktig og sentralt moment som bør løftes tydeligere frem når den nye masterutdanningen for grunnskolelærerne skal utformes og iverksettes.

Delrapporten fra 2013–2014 omtaler blant annet rekrutteringen og gjennomstrømningen til utdanningene. Rapporten viser at andelen primær-søkere til høyere utdanning generelt har økt med 13 pst. fra 2012 til 2013, men at grunnskolelærerutdanningene har hatt en økning på ni pst. i samme periode. Dette betyr at lærerutdanningene ikke har den samme økningen i antall søkere som andre utdanninger. Det viktigste her er likevel å peke på det store frafallet av studenter i grunnskolelærerutdanningene. Følgegruppen gjennomførte i 2011 en frafallsundersøkelse, som viste at mange studenter sluttet av årsaker som ikke hadde noe å gjøre med kvaliteten på studiet eller andre faktorer som institusjonene kan gjøre noe med (jf. rapport nr. 2 til følgegruppen). Man kan derfor ikke trekke en direkte slutning om at frafallet skyldes dårlig kvalitet i utdanningene. Men svarene fra Studiebarometeret ser imidlertid ut til å gå langt i retning av at lærerstudentene ikke er fornøyde med grunnskolelærerutdanningene.⁸ Resultatene for 2014 viser at spesielt studentene på denne utdanningen fremstår som relativt kritiske. De opplever for eksempel en svakere innholdsmessig sammenheng i studiet enn studentene på alle de andre undersøkte utdanningene.⁹

Den fjerde delrapporten fra følgegruppen konkluderer med at det er bekymringsverdig at refor-

men har hatt en begrenset effekt på rekrutteringen av nye lærere. Dette gjelder spesielt rekruttering av menn og til utdanningene for GLU 1.–7. Den fjerde rapporten konkluderer også med at utdanningsinstitusjonene må intensivere arbeidet med reell arbeidsdeling og faglig konsentrasjon for å sikre faglig kvalitet i utdanningene. Den viser til at det i dag er mange institusjoner som tilbyr grunnskolelærerutdanningene, og mange tilbyr også mange fag. Utvalget mener at dette kan føre til at det kan bli en utfordring å sikre sterke og robuste fagmiljøer ved alle utdanningsinstitusjonene.

19.2.2 Øvrige lærerutdanninger

Den 18. mars 2013 trådte følgende forskrifter om rammeplan for lærerutdanninger i kraft:

- lektorutdanning for trinn 8–13
- treårig faglærerutdanning i praktiske og estetiske fag
- yrkesfaglærerutdanning for trinn 8–13
- praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfag for trinn 8–13

Ny forskrift om praktisk-pedagogisk utdanning for trinn 8–13 (PPU) ble midlertidig utsatt. Det betyr at det er forskriften om rammeplan for PPU fra 3. april 2003 som fortsatt gjelder.

Grunnlaget for arbeidet med de nye rammeplanene finner vi i Stortingets behandling av St.meld nr. 11 (2008–2009) *Læreren – Rollen og utdanningen* med tilhørende Innst. S. nr. 185 (2008–2009) og innføring av nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning. Det er utarbeidet utkast til nasjonale retningslinjer som er hjemlet i forskriftene. Dette er faglige retningslinjer som skal være førende for institusjonenes program- og fagplaner. Ut fra dette skal den enkelte institusjon utarbeide programplaner for utdanningene med bestemmelser om faglig innhold, praksisopplæring, organisering, arbeidsformer og vurderingsordninger.¹⁰

I arbeidet er det lagt vekt på å styrke samspillet mellom *fag, fagdidaktikk, profesjonsfag* og *prak-*

⁸ Studiebarometeret er en nasjonal spørreundersøkelse om studentenes opplevde studiekvalitet. Resultatene fra undersøkelsen skal presenteres i en ny nettportal, Studiebarometeret.no. På Studiebarometeret.no kan brukerne enkelt søke etter informasjon om studentenes vurderinger av studiekvalitet på ulike studieprogrammer. Prosjektet er initiert av Kunnskapsdepartementet og utføres av NOKUT. Undersøkelsen for 2014 ga ca. 17 600 svar fra studenter ved 58 universiteter og høyskoler, noe som innebærer en svarandel på 32 pst

⁹ NOKUT 2014

sisopplæring. Alle lærerutdanningene har derfor et nytt fag som heter *profesjonsfaget*. Dette skal danne den lærerfaglige plattformen i utdanningene. Faget skal særlig ivareta sammenhengen mellom fagområder, pedagogikk, fagdidaktikk og praksisopplæring. Innholdet i profesjonsfaget i lektorutdanningen for trinn 8–13, i den treårige faglærerutdanningen i praktiske og estetiske fag og i yrkesfaglærerutdanningen for trinn 8–13 kan oppsummeres på følgende måte:

- Faget skal være den lærerfaglige plattformen i utdanningen, være praktisk rettet, være et verdi- og dannelsesfag og gi studentene en felles identitet som lærer i skolen.

- Profesjonsfaget skal bidra til kunnskap om mangfoldet i elevenes bakgrunn og faglige forutsetninger.
- Faget skal bidra til at studentene utvikler kompetanse om ungdoms utvikling, læring og om ungdomskultur.¹¹

Alle rammeplanene har utarbeidet læringsutbyttebeskrivelser i henhold til nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Utvalget vil her presentere kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse som studentene skal tilegne seg, og som er viktige i arbeidet med å skape et trygt psykososialt skolemiljø for elevene.

¹⁰ Disse retningslinjene er under revisjon for at de skal være i overensstemmelse med de endelige forskriftene. Dette vil bli gjort av Nasjonalt råd for lærerutdanning, som forvalter de nasjonale retningslinjer fra og med januar 2014

¹¹ Se for eksempel § 3 i forskrift om rammeplan for lektorutdanning for trinn 8–13

Tabell 19.1 Oversikt over læringsutbyttebeskrivelser gitt i forskrift som kan knyttes til temaet psykososialt skolemiljø i de øvrige lærerutdanningene (utdrag)

<p><i>Lektorutdanning for trinn 8–13:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 300 studiepoeng – 100 dagers praksis – Profesjonsfag med minst 60 poeng, fordelt med minst 30 poeng pedagogikk og 30 poeng fagdidaktikk 	<p><i>Kunnskap:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – har kunnskap om ungdomskultur og ungdoms utvikling og læring i ulike sosiale og flerkulturelle kontekster – har kunnskap om ungdom i vanskelige situasjoner og om deres rettigheter i et nasjonalt og internasjonalt perspektiv <p><i>Ferdigheter:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – kan anvende forsknings- og erfaringsbasert kunnskap til å identifisere og arbeide systematisk med grunnleggende ferdigheter og planlegge og lede undervisning på ulike læringsarenaer som fører til gode faglige og sosiale læringsprosesser <p><i>Generell kompetanse:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – kan bygge relasjoner til elever og foresatte, og samarbeide med aktører som er relevante for skoleverket
<p><i>Praktisk-pedagogisk utdanning (PPU) for trinn 8–13 (*Foreløpig gjelder forskriften av 3. april 2003)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 60 studiepoeng, hvorav 30 studiepoeng består av pedagogikk og 30 studiepoeng av fag- eller yrkesdidaktikk – Praksisopplæring er integrert i studieenheter og tilsvarer 12–14 arbeidsuger 	<p>Studenten skal</p> <ul style="list-style-type: none"> – kunne gi støtte og omsorg til barn og unge i krise – kunne bidra til å utvikle et godt læringsmiljø og gode læringsstrategier og kunne forebygge og bearbeide konflikter og mobbing – kunne vurdere og bidra aktivt til videre utvikling av det fysiske og sosiale arbeids- og læringsmiljøet i skolen/virksomheten – være seg bevisst hvordan samfunnsutviklingen preger og preges av barne- og ungdomskulturen og barn og unges opplærings- og oppvekstsituasjon

Tabell 19.1 Oversikt over læringsutbyttebeskrivelser gitt i forskrift som kan knyttes til temaet psykososialt skolemiljø i de øvrige lærerutdanningene (utdrag)

<p><i>Treårig faglærerutdanning i praktiske og estetiske fag:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Totalt 180 studiepoeng, hvorav 120 studiepoeng i praktiske og estetiske fag og 60 studiepoeng i profesjonsfag. Fagdidaktikk med et omfang på 30 studiepoeng skal være integrert i fagene – 70 dagers praksis 	<p><i>Kunnskap:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – har kunnskap om lovgrunnlag, herunder skolens formål, verdigrunnlag, læreplaner og rettigheter og plikter for elevene og skolen – har bred kunnskap om klasse- og gruppeledelse, læringsmiljø og utvikling av gode relasjoner til og mellom elever – har kunnskap om barn og unges oppvekstmiljø og barne- og ungdomskultur, livsløpsutvikling og identitetsarbeid – har kunnskap om barn og unge i vanskelige situasjoner og deres rettigheter i et nasjonalt og internasjonalt perspektiv <p><i>Ferdigheter:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – kan motivere og veilede elevene, og tilpasse opplæringen til elevenes evner, anlegg, interesser og sosiale og kulturelle bakgrunn <p><i>Generell kompetanse:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – kan bidra til et godt samarbeid mellom skole og hjem og sammen med foreldre og faglige instanser identifisere behov hos elevene og iverksette nødvendige tiltak
<p><i>Yrkesfaglærerutdanning for trinn 8–13:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Totalt 180 studiepoeng med 120 poeng yrkesfag og 60 studiepoeng profesjonsfag – 130 dagers praksis 	<p><i>Kunnskap:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – har kunnskap om gjeldende lovverk og styringsdokumenter som er relevante for profesjons- og yrkesutøvelsen – har kunnskap om skolens mandat, opplæringens verdigrunnlag, og det helhetlige opplæringsløpet fra ungdomstrinnet til endt fag- eller yrkesopplæring (8.–13. trinn) – har bred kunnskap om ungdomskultur og ungdoms utvikling og læring i ulike sosiale og flerkulturelle kontekster – har kunnskap om ungdom i vanskelige situasjoner og om deres rettigheter i et nasjonalt og internasjonalt perspektiv <p><i>Generell kompetanse:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – kan via faglig innsikt, engasjement og formidlingsevne motivere for elevenes/lærlingenes læring, yrkesstolthet og yrkesidentitet – kan bygge gode relasjoner til elever/lærlinger og skape konstruktive og inkluderende læringsmiljøer – kan bygge gode relasjoner til og samarbeide med foreldre og andre aktuelle samarbeidspartnere

Tabell 19.1 Oversikt over læringsutbyttebeskrivelser gitt i forskrift som kan knyttes til temaet psykososialt skolemiljø i de øvrige lærerutdanningene (utdrag)

<p><i>Praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfag for trinn 8–13:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 60 studiepoeng, hvor 30 poeng består av pedagogikk og 30 poeng av yrkesdidaktikk – 60 dagers praksis 	<p><i>Kunnskap:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – har kunnskap om gjeldende lovverk og styringsdokumenter som er relevante for profesjons- og yrkesutøvelsen – har kunnskap om skolens mandat, opplæringens verdigrunnlag, og det helhetlige opplæringsløpet fra ungdomstrinnet til endt fag- eller yrkesopplæring (8.–13. trinn) – har bred kunnskap om ungdomskultur og ungdoms utvikling og læring i ulike sosiale og flerkulturelle kontekster – har kunnskap om ungdom i vanskelige situasjoner og om deres rettigheter i et nasjonalt og internasjonalt perspektiv <p><i>Generell kompetanse:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – kan via faglig innsikt, engasjement og formidlingsevne motivere for elevenes/lærlingenes læring, yrkesstolthet og yrkesidentitet – kan bygge gode relasjoner til elever/lærlinger og skape konstruktive og inkluderende læringsmiljøer – kan bygge gode relasjoner til og samarbeide med foreldre og andre aktuelle samarbeidspartnere
--	---

Utvalget mener at de læringsutbyttebeskrivelsene som er gjengitt over, viser at kompetanse om det psykososiale skolemiljøet, og andre relaterte fagområder, står sentralt i alle lærerutdanningene. På samme måte som for grunnskolelærerutdanningene mener utvalget at disse fagområdene og temaene allerede i dag har et potensial for å ha en sentral og viktig rolle i utdanningene. Utvalget vil imidlertid bemerke at rammeplanen for *lektorutdanning 8–13* er den som ivaretar det relasjonelle perspektivet svakest i læringsutbyttebeskrivelsene. Denne rammeplanen er den mest generelle av alle lærerutdanningene, og utvalget mener krav til kompetanse om psykososialt miljø og forebygging av krenkelser og mobbing må fastsettes tydeligere her.

Kartlegging av PPU gjennomført av NOKUT

Siden de fleste av lærerutdanningene som er beskrevet her, akkurat har fått ny rammeplan, eksisterer det lite evaluering av disse på det nåværende tidspunkt. Imidlertid er det gjennomført en evaluering av den ettårige praktisk-pedagogiske utdanningen for trinn 8–13 (PPU).¹² Rapporten presenterer en kartlegging av nyutdannede læreres og studenters oppfatninger av utdanningen.

Rapporten oppsummerer i hvor stor grad kandidatene opplever at PPU gir relevante kunnskaper og ferdigheter som de møter i læreryrket.¹³ PPU-studenter er en lite homogen gruppe. Nivået på deres fagutdanning varierer fra årsstudier til doktorgrad. Noen har omfattende lærererfaring før de tar utdanningen, andre har det ikke. Rapporten viser at dette har stor betydning for hva i utdanningen som oppfattes som relevant og nyttig.

Hovedkonklusjonen i rapporten er at både de nyutdannede og studentene er noe misfornøyd med PPU-relevans for undervisning i skolen. De rapporterer at de opplever at utdanningen ikke i tilstrekkelig grad forbereder dem på å løse praktiske utfordringer i skolehverdagen. Eksempler på utfordringer som blir trukket frem, er klasseledelse og tilpasset opplæring. En annen årsak er at mange opplever at undervisningen i pedagogikk, fagdidaktikk og praksisopplæringen foregår sepa-

¹² Lid 2013

¹³ Spørreundersøkelsen ble sendt til nyutdannede kandidater som fullførte PPU i 2010 og 2011, og til studenter som var aktive høsten 2012. Undersøkelsene oppnådde svarst. er på 35 for nyutdannede og 31 for studenter. Det ble også gjennomført intervjuer med nyutdannede og studenter. Kartleggingen er konsentrert om å få frem synspunkter på ulike sider av utdanningens praksisrelevans, og i hvilken grad nyutdannede og studenter opplever å bli forberedt på å takle utfordringer de møter i skolen. Resultatene som er presentert i rapporten, er de gjennomsnittlige synspunktene til de nyutdannede kandidatene og studentene som har deltatt i kartleggingen

rat. Disse tre elementene blir i for liten grad sett i sammenheng, og pedagogikkfaget oppleves som lite praksisrelevant. Studentene rapporterer at de synes det er vanskelig å bruke den pedagogiske teorien i arbeidet med planlegging og gjennomføring av undervisning. De savner teori og diskusjoner om hvordan de kan møte de praktiske og pedagogiske utfordringene i skolehverdagen. Praksisopplæringen oppleves som viktig og relevant, men det rapporteres at kvaliteten på praksisopplæringen i for stor grad avhenger av praksislærernes tilgjengelige tid, engasjement og kompetanse.

Utvalget mener det er bekymringsfullt at den praktisk-pedagogiske utdanningen (PPU) får en så dårlig evaluering. Utvalget vil understreke nødvendigheten av at departementet tar initiativet til en drastisk forbedring av denne utdanningen som gir en formell kompetanse i å undervise i videregående opplæring.

19.2.3 Utvalgets vurdering

Utvalget mener at det å arbeide med fag ikke må skilles fra det å arbeide med sosial læring. Utvalget vil understreke at god undervisning og tilpasset opplæring vil kunne skape trygge skolemiljøer som preges av sosial tilhørighet og inkludering. Når elever opplever at de får faglige utfordringer som er tilpasset deres evner og forutsetninger, og samtidig får relevante og forståtte tilbakemeldinger fra lærerne, vil dette påvirke elevenes motivasjon og faglige trivsel. Dette er viktige forutsetninger for å skape et skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Det er derfor viktig at lærerutdanningene sikrer at studentene får en god faglig utdanning som gjør at de blir dyktige pedagoger i sine fag. Utvalget mener at lærerutdanningene må arbeide for å koble og integrere fag sammen med sosial læring. Dette blir særlig viktig når den nye masterutdanningen for grunnskolelærere nå skal utformes og implementeres. Utvalget vil understreke at forslagene her også omfatter samisk lærerutdanning.

Innholdet i lærerutdanningene

I gjennomgangen av de ulike lærerutdanningene i dette kapitlet har vi sett at alle utdanningene styres av rammeplaner og retningslinjer som legger vekt på at ferdig utdannede lærere skal ha ferdigheter, kunnskap og kompetanse i å skape et trygt psykososialt skolemiljø, og motvirke og håndtere mobbing og krenkelser. Selv om ikke alle utdanningene omtaler og bruker begrepet mobbing og

håndtering av dette i rammeplanene, er mange av fag- og kompetanseområdene som er beskrevet, likevel aktuelle og viktige for at lærerne skal få den nødvendige kompetansen i å forebygge og håndtere mobbing.

Utvalget mener at de formelle læringsutbyttebeskrivelsene langt på vei synes å tilfredsstille de kompetansebehovene som er viktige. Selv om det til dels er mange og omfattende læringsutbyttemål, gir de utdanningsinstitusjonene et tydelig signal om at studentene skal tilegne seg kunnskap og kompetanse i å utvikle et trygt psykososialt skolemiljø og et inkluderende læringsfellesskap. Utvalget vil likevel fremheve betydningen av at alle studenter bør ha spesiell kjennskap til opplæringslovens bestemmelser om elevenes psykososiale skolemiljø, som i dag er hjemlet i opplæringsloven kapittel 9a. Kompetanse om regelverket er viktig for at elevenes rettigheter skal bli oppfylt. I tillegg vil utvalget understreke betydningen av at det normkritiske perspektivet integreres i alle lærerutdanningene.

Utvalget har merket seg at det er begrenset med dokumentasjon og informasjon om hvilket læringsutbytte studentene i realiteten sitter igjen med etter endt utdanning. Mange av de nåværende lærerutdanningene er så nye at studentene som tar disse, fortsatt ikke har fått muligheter til å prøve seg i den virkelige skolehverdagen. Det er likevel noen bekymringsfulle tegn som utvalget vil peke på som kan være indikatorer på at kvaliteten i lærerutdanningene ikke er god nok.

Evalueringen av den ettårige praktisk-pedagogiske utdanningen for trinn 8–13 (PPU) viser et bilde der intensjonen og realiteten ikke er i samsvar. Det tegnes et bilde der utdanningsinstitusjonene som tilbyr PPU, har en lang vei å gå. Selv om denne utdanningen får en ny rammeplan, er det lite trolig at en slik endring automatisk vil heve den faglige kvaliteten på studentenes læringsutbytte. Utvalget støtter derfor regjeringens arbeid med å vurdere endringer i dagens PPU som ble varslet i den nye strategien *Lærerløftet*.¹⁴

Evalueringen av grunnskolelærerutdanningene viser også at det kan være tegn på at kravene, slik disse er beskrevet i rammeplanene, ikke samsvarer med det faktiske læringsutbyttet studentene får. Dette kan ha mange årsaker. Én kan være at utformingen og antallet læringsutbyttebeskrivelser er for ambisiøse og for mange til at institusjonene makter å gi lærerstudentene det utbyttet som er beskrevet. Mange gode intensjo-

¹⁴ Kunnskapsdepartementet 2014a

ner og mål kan føre til at for eksempel PEL-faget fylles opp med for mange og urealistiske mål.

Utvalget mener at læringsutbyttebeskrivelsene i dagens grunnskolelærerutdanninger må gjennomgås med sikte på å gjøre dem mer realistiske og oppnåelige for studentene. Det må også avklares hvilket nivå studentene skal oppnå kompetanse, ferdigheter og kunnskap på. Dette er i dag utydelig, og læringsutbytteformuleringene i de nasjonale retningslinjene bør revideres. Disse momentene mener utvalget er viktige å ta med seg i arbeidet med utformingen av den nye masterutdanningen for grunnskolelærerne.

I tillegg vil utvalget vise til at rammeplanen for *lektorutdanning 8–13* er den som ivaretar det relasjonelle perspektivet svakest i læringsutbyttebeskrivelsene. Denne rammeplanen er den mest generelle av alle lærerutdanningene og gir dermed utdanningsstedene mest tolkningsmuligheter til å velge bort eller omdefinere hva studentene skal lære. Utvalget mener derfor at Rammeplanen for *lektorutdanningen 8–13* bør endres slik at den er tydeligere på at studenten skal kunne legge til rette for et trygt psykososialt miljø og kunne forebygge og håndtere mobbing og krenkelser når de skjer. Dette må imidlertid gjøres på en slik måte at lektorutdanningen ikke blir overfylt med for mange gode hensikter og mål som defineres fra sentrale utdanningsmyndigheter.

Psykisk helse

Utvalget vil også peke på at temaet *psykisk helse og psykososiale risikofaktorer* har en for liten plass i lærerutdanningene. Det er nødvendig at lærere har overordnet kunnskap om kjennetegn ved psykiske lidelser, hvordan de kommer til uttrykk, hvordan de kan forebygges, og hvordan læreren kan veilede og henvise elever til rett hjelpeinstans når det er behov for det. Det er viktig at studentene får god kjennskap til og innsikt i eksternt støtteapparat, spesielt instanser som kan hjelpe barn og unge som har store og sammensatte vansker. Utvalget anbefaler at temaet *psykisk helse og psykososiale risikofaktorer* blir innarbeidet som et tema med læringsutbyttebeskrivelser i alle lærerutdanningene.

Praksisopplæringen

Utvalget mener at det er helt nødvendig at den teoretiske opplæringen kobles bedre til studentenes praksis. Det å tilby studentene mulighet til å få praksiserfaring som er relevant, er en viktig forutsetning for å utdanne lærere til de arbeidsopp-

gaver og utfordringer som skolen har. En god praksisopplæring vil bidra til at studentene øker sin forståelse av sammenhengen mellom utdanning, teori, forskning og yrkesutøvelse.

I 2006 uttrykte NOKUT bekymring for manglende sammenheng mellom praksis og pedagogikk i allmennlærerutdanningen. Teoriundervisningen på lærestedene og praksisopplæringen på praksisskolene ble beskrevet som to ulike verdener.¹⁵ I den første rapporten til følgegruppen for de nye grunnskolelærerutdanningene viser undersøkelser at mange studenter er svært godt fornøyd med veiledningen i praksisopplæringen, men det er likevel en noe større spredning i svarene i hvor stor grad veiledningen var krevende og lærerik.¹⁶ Rapporten viser også at forberedelse til praksisopplæringen positivt påvirker studentenes opplevelse av sammenheng mellom det som skjer i praksisskolen, og det som skjer på lærestedet. Totalt sett opplevde studentene større variasjon i hvordan læresteder forberedte dem til praksis, enn i hvordan praksisskolene hadde forberedt seg til å ta imot dem. Det ser også ut til at studentene har opplevd forskjellige grader av samarbeid mellom lærestedene og praksisskolene, og i hvor stor grad det er en sammenheng mellom disse læringsarenaene.

Utvalget har i møte med studenter i grunnskolelærerutdanningen fått tilbakemelding på at det er stor variasjon i veiledningen i praksisskolene og i hvor stor grad praksisskolene er forberedt på å ta imot lærestudentene. Det er mye som tyder på at de formelle planene for praksis i begrenset grad blir fulgt opp av praksisskolene. Utvalget mener at praksisskolene i større grad bør dokumentere at de har nødvendig kompetanse i å veilede studenter. Utvalget har også fått innspill om at praksisperiodene er for korte og for lite sammenhengende. Dette kan føre til at studentene ikke får bygge den nødvendige relasjonen til elevene, og at de ikke får utvikle sin selvstendige erfaring og identitet som lærer. En kvalitativ undersøkelse fra 2013 peker også på at lærerutdanningene preges av at teoriundervisningen og praksisopplæringen ikke er integrert og fortsatt er i «to ulike verdener».¹⁷ Denne studien konkluderer med at samarbeidet mellom lærestedene og grunnskolene fortsatt har en vei å gå.

Som en oppsummering og konklusjon mener utvalget at departementet må iverksette tiltak for å sikre at praksisopplæringen i lærerutdanningen

¹⁵ NOKUT 2006

¹⁶ Følgegruppen for lærerutdanningsreformen 2011

¹⁷ Glenna og Postholm 2013

gene gir alle lærestudenter en veiledet og vurdert sammenhengende praksis som er relevant. Studentene må sikres en praksis som innebærer at de får erfaring med å arbeide med det psykososiale skolemiljøet.

Samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon

Følgegruppen viser i sin evaluering at lærerutdanningene må være noe mer enn summen av enkelt-emner og fag. Det kan virke som det er en utfordring å få kompetansen og ressursene internt på den enkelte institusjon til å samsnakke og dra i samme retning. Dette kan være en annen faktor som gjør at studentene står i fare for til slutt å sitte igjen med manglende læringsutbytte. Det å utvikle kompetansen til den enkelte lærerutdanner og sørge for at utdanningsinstitusjonene utvikler samhandling internt, bør derfor prioriteres.

Utvalget vil også vise til Stjernøutvalget, som i NOU 2008: 3 *Sett under ett* beskriver en utvikling av norsk høyere utdanning som har en fragmentert struktur med mange små institusjoner og fagmiljøer. Stjernøutvalget pekte på at den store spredningen av fagmiljøene bidro til sviktende kvalitet i flere sentrale utdanninger. Svaret fra Kunnskapsdepartementet ble å satse på SAK-arbeidet, som er en forkortelse for samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon. Målet med dette arbeidet er å bedre kvaliteten i utdanningen og forskningen.

I Prop. 1 S (2012–2013) skriver Kunnskapsdepartementet at de bevilgningene som er gitt til SAK-prosessene, har bidratt positivt til mer faglig samarbeid og mange lokale initiativer, og at det er større faglig vilje og engasjement i sektoren for å oppnå klarere arbeidsdeling og konsentrasjon. Selv om departementet tegner et positivt bilde av sin egen strategi, konkluderer følgegruppen som vurderer grunnskolelærerutdanningene, i sin fjerde rapport fra 2014 med at mange lærerutdanningsinstitusjoner fortsatt har en lang vei å gå for å få til en velfungerende arbeidsdeling og en faglig konsentrasjon som kan sikre robuste lærerutdanninger av god kvalitet.

På bakgrunn av den informasjonen som per i dag er tilgjengelig, vil utvalget konkludere med at utdanningsinstitusjonene må utvikle både sin interne og eksterne samhandling og arbeidsdeling. Kvaliteten utvikles ikke ved å legge inn flere formelle krav til læringsutbytte til studentene. De formelle styringssignalene om og kravene til innholdet i utdanningene er klare nok. Utfordringen er å få de ulike utdanningsinstitusjo-

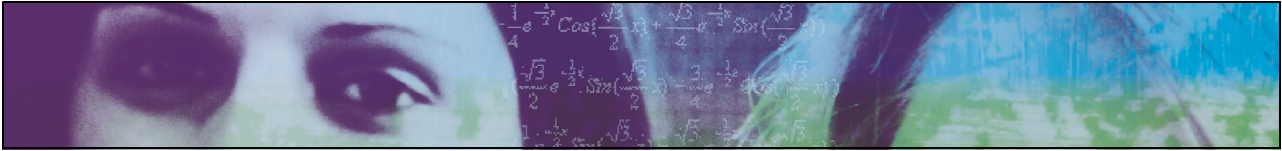
nene til å oversette disse kravene til et reelt innhold og læringsutbytte for studentene. Denne oppgaven og ansvaret må utdanningsinstitusjonene selv ta. Utvalget mener det er viktig at alle lærestedene som tilbyr lærerutdanning, har høy kompetanse om hvordan et godt psykososialt skolemiljø skal utvikles, og hvordan studentene skal få handlingskompetanse i å håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering av elever. Utvalget vil derfor anbefale å intensivere SAK-arbeidet overfor alle lærerutdanningsinstitusjonene. Utvalget mener at departementet bør vurdere flere insitamentter for å få institusjonene til å ta dette arbeidet på alvor.

Master som hovedmodell for grunnskolelærerutdanningene

Høsten 2014 presenterte regjeringen sine nye planer om en master som hovedmodell for grunnskolelærerutdanningene. I strategien *Lærerløftet*, som omtaler den nye utdanningen, står det at målet med masterutdanningen blant annet er å gi studentene større innsikt i forsknings- og utviklingsarbeid og vitenskapsmetode.¹⁸ Det er et ønske å styrke den kunnskapsbaserte yrkesutøvelsen. Masteroppgaven skal bidra til å integrere teoriundervisningen og praksisopplæringen i utdanningen og skal være profesjonsrettet og praksisorientert. Oppgaven bør ta utgangspunkt i problemstillinger knyttet til praksis i skolen.

Arbeidet med å utvikle de faglige rammene for en ny femårig grunnskolelærerutdanning på masternivå er allerede satt i gang, og ny utdanning skal være klar høsten 2017. Dette betyr at lærerutdanningsinstitusjonene allerede nå er i gang med å forberede seg på å tilby ny lærerutdanning. Utvalget er positivt til at det nå skal etableres en femårig masterutdanning for grunnskolelærere. I gjennomgangen av grunnskolelærerutdanningene i dette delkapitlet har utvalget vurdert flere utfordringer. Utvalget vil understreke at disse vurderingene og utfordringene må tas med i arbeidet med den nye femårige masterutdanningen for grunnskolelærere. Utdanningsinstitusjonene må sikre at den nye femårige masterutdanningen for grunnskolelærere skal ha et sentralt mål om å gi kunnskap, kompetanse og ferdigheter som er avgjørende for å sikre alle elever et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet. Utvalget vil spesielt peke på at elevenes psykososiale skolemiljø, og forebygging og håndtering av krenkelser, mobbing, tra-

¹⁸ Kunnskapsdepartementet 2014a



Figur 19.2

kassering og diskriminering kan være relevante og viktige temaer for studentenes masteroppgave. Utvalget ser at dette blir særlig viktig og aktuelt fordi masteroppgaven skal ta utgangspunkt i problemstillinger knyttet til lærerstudentenes selvopplevde praksis i skolen.

19.2.4 Utvalgets forslag

Utvalget mener at rammeplanene i lærerutdanningene har et potensial for å gi studentene de nødvendige ferdigheter, kunnskap og kompetanse som en utdannet lærer må ha for å skape et trygt psykososialt skolemiljø, og forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalget vil likevel peke på at det er behov for å gjøre noen endringer:

- Kunnskap om regelverket knyttet til elevens psykososiale miljø må bli innarbeidet som tydelige og konkrete læringsutbyttebeskrivelser i alle lærerutdanningene.
- Læringsutbyttebeskrivelsene i grunnskolelærerutdanningene må gjennomgås med sikte på å gjøre disse mer realistiske for studentene. Det må også avklares hvilket nivå studentene skal oppnå kompetanse, ferdigheter og kunnskap på. Dette er i dag utydelig, og læringsutbytteformuleringene i de nasjonale retningslinjene bør gjennomgås og revideres i forbindelse med utformingen av den nye masterutdanningen for grunnskolelærere.
- Det normkritiske perspektivet må integreres i alle lærerutdanningene.
- Rammeplanen for lektorutdanningen 8–13 bør endres slik at den er tydeligere på at studenten skal kunne legge til rette for et trygt psykososialt skolemiljø og kunne forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.
- Temaet psykisk helse og psykososiale risikofaktorer blir innarbeidet som et tema med læringsutbyttebeskrivelser i alle lærerutdanningene.
- Kompetanse om hvordan lærerne skal forebygge og håndtere digital mobbing, må tydeliggjøres i alle lærerutdanningene.
- Utdanningsinstitusjonene må sikre at den nye femårige masterutdanningen for grunnskole-

lærere skal ha et sentralt mål om å gi kunnskap, kompetanse og ferdigheter som er avgjørende for å sikre alle elever et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet.

19.3 Etter- og videreutdanning

Lærerutdanningene er starten på lærernes profesjonelle yrkeskarriere. En utdanning vil aldri kunne forberede fullt ut til den komplekse virkeligheten og de utfordringer en nyutdannet lærer kommer til å møte. Det er derfor helt avgjørende at skoleeiere tar sitt arbeidsgiveransvar på alvor og legger til rette for livslang læring for lærere og skoleledere. I dette avsnittet skal vi presentere de statlige virkemidlene som er tatt i bruk for å bidra til at lærere skal få muligheter til å utvikle og utdanne seg etter at de er ferdig utdannet, og gjennom hele yrkeskarrieren. Til slutt vil utvalget gjøre sine vurderinger og komme med forslag til tiltak.

19.3.1 Dagens etter- og videreutdanningssystem

I de siste fem årene har statlige myndigheter tatt mange initiativer for å hjelpe skoleeiere med å legge til rette for lærernes kompetanseutvikling. Vi skal her presentere dem som utvalget opplever er de viktigste.

Kompetanse for kvalitet

I perioden 2009–2012 har staten gjennom strategien *Kompetanse for kvalitet* brukt store ressurser på videreutdanning i prioriterte fag og områder. I tillegg har det blitt bevilget midler til etterutdanning innenfor prioriterte områder. I utarbeiding og gjennomføring av strategien *Kompetanse for kvalitet* har det vært et nasjonalt samarbeid mellom KS, arbeidstakerorganisasjonene, lærerutdanningene og statlige utdanningsmyndigheter om videreutdanning. Partene ble enige om prioriteringer av fag og områder for videreutdanningen i en ny periode 2012–2015 og om en ny modell for finansiering. I den nye perioden skal videreutdan-

ningen fortsatt rettes mot fag og områder det på landsbasis er særlig behov for å styrke. I strategiperioden 2012–2015 prioriteres følgende fag og områder:

- Videreutdanning i fagene norsk og samisk, matematikk og engelsk tilbys om lag i samme omfang som i forrige strategiperiode.
- Videreutdanning i leseopplæring og rådgivning tilbys, men i et lavere antall enn i forrige strategiperiode.
- Tilbud i fagene mat og helse, kroppsøving, musikk og kunst og håndverk justeres ut fra etterspørsel.
- Tilbud til lærere i videregående opplæring prioriteres ut fra skoleeierens lokale behov.
- Det arbeides videre med å utvikle tilbud til lærere i yrkesfaglige utdanningsprogrammer.
- Det utvikles og gis tilbud til lærere i andrespråkspedagogikk.

Etterutdanningen skal bidra til å øke elevenes læringsutbytte. I strategien defineres etterutdanning som all planlagt og systematisk kompetanseutvikling som ikke gir studiepoeng. Etterutdanningen kan være individuell, gruppebasert eller skolebasert. Den statlige støtten til etterutdanningen skal målrettes mot fag og områder som det særlig er behov for å styrke på landsbasis, og skal være i tråd med de føringer om kompetanseutviklingstiltak som gis i ulike meldinger, satsinger og strategier. Etterutdanningen skal være rettet inn mot lærere som profesjonsutøvere og skolen som lærende organisasjon. Viktige prioriteringer fra nye stortingsmeldinger er blant annet regne- og leseopplæring, klasseledelse, vurdering for læring, spesialpedagogikk og andrespråkspedagogikk.

Skolebasert kompetanseutvikling

Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter* skisserer flere tiltak som er nødvendige for å øke kvaliteten på opplæringen til elevene. Den peker spesielt på å utvikle god læring og et godt læringsmiljø gjennom bedre klasseledelse, og å videreutvikle opplæringen i regning, lesing og skriving. Tiltakene skal gi grunnlag for en mer motiverende, praktisk og variert opplæring som er relevant og utfordrende for alle elever.

I forlengelsen av meldingen er det utviklet en satsing på ungdomstrinnet som heter *Ungdomstrinn i utvikling (2013–2017)*. Planen er at alle landets skoleeiere vil få tilbud om støtte til skolebasert kompetanseutvikling for sine skoler med ungdomstrinn i tre semestre.¹⁹ Satsingen handler

om skolebasert etterutdanning i klasseledelse, lesing, skriving og regning. Kompetanseutviklingen i klasseledelse blir sett i sammenheng med satsingen på bedre læringsmiljø i skolen. Utdanningsdirektoratet legger at skolebasert kompetanseutvikling innebærer at skolen, med ledelsen og alle ansatte, deltar i en utviklingsprosess på egen arbeidsplass. Hensikten er å utvikle skolens samlede kunnskap, holdninger og ferdigheter når det gjelder læring, undervisning og samarbeid.²⁰

Et mål med den skolebaserte kompetanseutviklingen er å gi ny kompetanse og utvikle skolens praksis innenfor klasseledelse, regning, lesing og skriving. I det rammeverket som Utdanningsdirektoratet har utarbeidet, er det listet opp flere forutsetninger for at en slik skolebasert kompetanseutvikling skal lykkes:

- En systematisk utvikling på organisasjons- og individnivå over tid. Både skoleeiere, skoleledelsen og personalet ved den enkelte skole må være involvert i et forpliktende samarbeid.
- At kompetanseutviklingen er forankret i skoleeierens planer og målsettinger for skoleutviklingen i egen kommune. Dette må inngå som et sentralt element i skoleeierens styring, dialog og støttende tiltak rettet mot skolene.
- At elever, lærere, ledere og eksterne kompetansemiljøer samarbeider for å utvikle god klasseledelse, og styrker regne-, lese- og skriveopplæringen.

Rammeverket til Utdanningsdirektoratet beskriver hva som kjennetegner god kvalitet i klasseledelse og i de grunnleggende ferdighetene regning, lesing og skriving. Beskrivelsene bygger på forskning, erfaringer fra praksis, opplæringsloven og læreplanverket.²¹ Kompetanseutvikling i klasseledelse er det temaet flest skoler prioriterer.

Forsterket satsing på etter- og videreutdanning

Etter- og videreutdanning er et sentralt element i regjeringens nye strategi *Lærerløftet*. Høsten 2014 startet om lag 3500 lærere på en videreutdanning. Totalt kom det inn 7106 søknader fra lærere som ønsket videreutdanning for studieåret 2014/2015. Staten har etablert en vikar- og stipendordning for lærere. I *vikarordningen* gir staten et tilskudd til vikarkostnader på 75 pst. av årsverkskostnaden

¹⁹ Ungdomstrinnet omfatter omtrent 1250 skoler (770 kombinerte og 480 rene ungdomsskoler), 190 000 elever og ca. 19 000 lærere og ledere

²⁰ Utdanningsdirektoratet 2014c

²¹ Utdanningsdirektoratet 2014c

for videreutdanning på 60 studiepoeng i matematikk og naturfag, og 60 pst. til videreutdanning i andre fag. Gjennom *stipendordningen* gis lærere 100 000 kroner i stipend for videreutdanning på 30 studiepoeng i prioriterte fag. I begge ordningene finansierer staten studieplasser til videreutdanning ved universiteter og høyskoler, mens skoleeierne dekker kostnader forbundet med reise, opphold og læremidler.

I den nye strategien foreslår regjeringen å skjerpe kompetansekravene for undervisning. Regjeringen ønsker å gjøre dagens kompetansekrav for undervisning gjeldende for alle lærere som var ferdigutdannet før 1. januar 2014, og som underviser i fagene matematikk, engelsk, norsk, samisk og norsk tegnspråk. Skjerpningen av kompetansekravene for undervisning vil øke behovet for videreutdanning, og det må derfor bygges tilstrekkelig kapasitet i videreutdanningstilbudet.

I budsjettet for 2015 foreslo regjeringen å styrke satsingen på etter- og videreutdanning for lærere.²² Forslaget innebærer at det totalt vil bli gitt rom for 5050 plasser til videreutdanning av lærere i 2015. Det er per i dag opprettet videreutdanningstilbud innenfor følgende fag og områder: norsk, samisk, matematikk, naturfag, regning som grunnleggende ferdighet, engelsk, leseopplæring, yrkesfaglige programfag, andrespråkspedagogikk, rådgivning, mat og helse, kroppsøving, musikk, kunst og håndverk, ledelse i skolen, tilbud for lærere i videregående opplæring. De fleste studiene har et omfang på 30 studiepoeng (15 + 15) og gjennomføres i løpet av ett studieår.²³

Veiledning av nyutdannede lærere

I 2009 inngikk KS og departementet en intensjonsavtale om å arbeide for en god veiledningsordning for nyutdannede nyansatte lærere. Avtalen går ut på at arbeidsgiverne skal ha etablert en veiledningsordning for nyutdannede og tilby alle nyansatte som er nyutdannede pedagoger i barnehage og skole, veiledning i den første tiden i yrket. Alle høyskoler og universiteter med lærerutdanning tilbyr arbeidsgivere støtte til utvikling av gode veiledningsordninger for nyutdannede, og flere av universitetene og høyskolene tilbyr veilederutdanning for lokale veiledere.²⁴ I Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei* står det at lokale veiledere

bør ha formell veilederutdanning tilsvarende 30 studiepoeng.

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet og KS har Rambøll gjennomført en kartlegging av veiledningsordningen for nyansatte nyutdannede lærere og barnehagelærere i 2014.²⁵ Kartleggingen er gjennomført i 2010, 2012 og 2014 og gir derfor et grunnlag for å si noe om utviklingen i de siste årene. 79 pst. av skoleeierne opplyser at de i 2014 har en veiledningsordning for nyansatte nyutdannede lærere. I 2010 var tallet 67 pst. 72 pst. av skolelederne oppgir at de har et opplegg i 2014, mot 57 pst. i 2010. Fordelingen på geografi viser at veiledningsordningen er mest utbredt i Oslo/Akershus og minst utbredt i Trøndelag og Nord-Norge. Det er også mest vanlig med en veiledningsordning i de større kommunene. 90 pst. av kommunene som har et folketall på over 10 000, har en veiledningsordning, mens 68 pst. av kommuner som har et folketall på under 3000, svarer at de har dette. Blant skoleeiere som ikke har en veiledningsordning, oppgir 30 pst. at de har konkrete planer om å innføre en slik ordning i 2014. Veiledningsordningen er mest utbredt blant videregående skoler, der 87 pst. av skolelederne oppgir at de har dette. På ungdomsskoler oppgir 80 pst. og på barneskoler oppgir 70 pst. av skolelederne at de har en veiledningsordning.

Rapporten til Rambøll viser at 34 pst. av skolelederne i 2014 rapporterer at veilederne ikke har noen formell veilederopplæring. Veiledningen foregår først og fremst på den enkelte skole (73 pst.), mens 22 pst. av skoleeierne rapporterer at veiledningen organiseres som et samarbeid mellom flere skoler i kommunen. Den klart vanligste måten veiledningen drives på, er ved «en-til-en-møter» mellom veileder og den nyutdannede. Rapporten antyder at lærere som deltar i en slik form for veiledning, er noe mer fornøyd med ordningen enn lærere som har samlinger utenfor arbeidsplassen.

Kartleggingen viser at *klasseledelse* er det innholdselementet som nevnes oftest hos både skoleledere og lærere når de blir spurt om hva veiledningen består av. Deretter følger innholdselementene *nyansattes individuelle behov*, *elevvurdering* og *organisering av undervisningen*. Klasseledelse er gjennomgående det temaet som rangeres høyest av alle landsdelene. Rapporten til Rambøll viser at både lærerne, skolelederne og skoleeiere har et godt inntrykk av veilederordningen.

²² Prop. 1 S (2014–2015)

²³ Utdanningsdirektoratet 2014f

²⁴ Meld. St. 20 (2012–2013)

²⁵ Rambøll 2014

19.3.2 Utvalgets vurdering

Utvalget vil understreke at en lærer ikke er ferdig utlært etter endt lærerutdanning. Som vi har sett i delkapitlet over om lærerutdanningene vil de ferdigutdannede lærerne ha en teoretisk forståelse av mange av de arbeidsoppgavene de kommer til å møte i hverdagen. De vil også ha hatt noe praksis, men de fleste vil i løpet av sin praksistid neppe ha møtt de utfordringene og den komplekse virkeligheten som læreryrket innebærer. Utdanning, læring og utvikling av læreres kompetanse må derfor bli en integrert og naturlig del av lærernes profesjonsidentitet. For å utvikle den profesjonelle lærer mener utvalget at det er helt avgjørende at skoleeiere har et system for å sikre kontinuerlig veiledning og opplæring av alle lærerne i kommuner og fylkeskommuner.

Utvalget mener at de statlige initiativene som er beskrevet, og som er tatt for å utvikle et etter- og videreutdanningssystem og veiledningsordninger for nyutdannede lærere, er positive. Dette er ordninger som må videreføres og utvides. Det bør være et mål å øke antall lærere som årlig får tilbud om videreutdanning. Samtidig vil utvalget understreke at det er begrenset hvor langt staten her skal gå i å overta ansvaret til skoleeierne. Det er skoleeierne som er ansvarlig for til enhver tid å ha den nødvendige kompetansen. Det er derfor avgjørende at skoleeierne tar sitt ansvar alvorlig, og statlige initiativer og tiltak må ikke bli en sovepute for skoleeierne.

Utvalget mener det også er positivt at det er tatt statlig initiativ til og iverksatt veiledningsordninger for nyutdannede lærere. Også dette er et tiltak som bør videreføres. Utvalget er imidlertid bekymret for at det fortsatt er mange kommuner som ikke har et systematisk veiledningstilbud til nyutdannede lærere. Dette, sammen med systematisk etter- og videreutdanning, må settes i system slik at alle lærere får god støtte og veiledning i de første årene. Utvalget har merket seg skoleeiere som gir alle nyansatte lærere et opplærings- og introduksjonsprogram det første året de arbeider i skolen. Slike tiltak mener utvalget er positive og viser at mange skoleeiere har en bevisst og profesjonell holdning til sitt arbeidsgiveransvar.

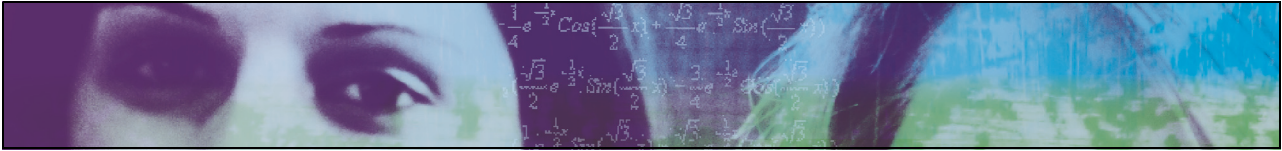
Skoleeierne må sørge for at alle lærere sikres utvikling og læring gjennom hele yrkeskarrieren. Den skolebaserte kompetanseutviklingen som nå gjennomføres på ungdomstrinnet, kan være en viktig og riktig måte å drive kompetanseutvikling

på. Utvalget mener dette kan være en fremtidig måte å heve kompetansen i hele skoleorganisasjonen og i hele grunnopplæringen. Utvalget mener at den skolebaserte kompetanseutviklingen bør prioriteres i de fremtidige etter- og videreutdanningstiltakene. Dette betyr at departementet må vri bruken av de statlige kompetansemidlene fra videreutdanning til skolebasert etterutdanning. I alt kvalitets- og utviklingsarbeid er det avgjørende at hele skolens personale løftes og inkluderes i kompetanseutviklingen. Det er først når hele skolen involveres, at skoler kan skape de forutsetningene som må til for å forbedre seg og bli lærende organisasjoner. For å få til en systematisk utvikling på organisasjons- og individnivå over tid må både skoleeiere, skoleledelsen og personalet ved den enkelte skole være involvert i et forpliktende samarbeid. Skolebasert etterutdanning til hele personalet er det beste kompetansetiltaket for å sikre en slik ønsket skoleutvikling.

Et annet spørsmål er hva innholdet i etterutdanningen skal være når gjeldende statlige strategiplaner løper ut. Vi ser at klasseledelse i dag allerede er et prioritert tema i den skolebaserte kompetanseutviklingen for ungdomstrinnet. Det er viktig at dette tiltaket blir videreført, og utvalget mener at både klasseledelse og det psykososiale skolemiljøet må ivaretas som temaer i det fremtidige etter- og videreutdanningssystemet. Særlig blir det viktig å utarbeide etterutdanningsprogrammer der formålet er å forbedre handlingskompetansen til lærerne, slik at de settes i stand til å håndtere situasjoner der elever blir utsatt for krenkelser og mobbing, herunder også digitale krenkelser og mobbing. Bruk av eksisterende programmer og virksomme tiltak kan være eksempler på slik etterutdanning.

Utvalgets forslag

- Den skolebaserte kompetanseutviklingen bør prioriteres i de fremtidige etter- og videreutdanningstiltakene. Dette betyr at departementet må vri bruken av de statlige kompetansemidlene fra videreutdanning til skolebasert etterutdanning.
- Det bør særlig prioriteres å utarbeide etterutdanningsprogrammer der formålet er å gi lærere kompetanse i å håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, herunder også digital mobbing. Bruk av eksisterende mobbeprogrammer og virksomme tiltak kan være eksempler på slik etterutdanning.



Figur 19.3

19.4 Rektor- og skolelederutdanning

I dette delkapitlet vil vi gjennomgå den statlig initierte rektorutdanningen som et virkemiddel som kan bidra til å sikre god skoleledelse og et trygt psykososialt skolemiljø. Vi skal omtale innholdet i utdanningen, omfanget og hvordan følgeevalueringen så langt har vurdert rektorutdanningen. Utvalget vil også gjøre en vurdering av om faginnholdet og innretningen i den statlig initierte rektorutdanningen er et egnet virkemiddel for å skape et godt psykososialt skolemiljø, motvirke og håndtere mobbing og andre uønskede hendelser i skolen. Det gjøres også en vurdering av om rektorutdanningen bør utvides, slik at flere får mulighet til å delta på en slik utdanning. Med utgangspunkt i hva forskning sier om skoleledelsens betydning for elevenes læringsmiljø og læringsresultater foreslår utvalget flere tiltak.

Rektorutdanningen

I St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* varslet departementet at de ønsket å etablere en nasjonal lederutdanning for nyansatte og andre rektorer. Argumentasjonen for tiltaket var blant annet at mange rektorer ikke har noen form for formell lederutdanning. En undersøkelse fra 2010 bekrefter at om lag en av tre rektorer ikke har noen formell lederutdanning.^{26 27} Rektorutdanningen er et statlig finansiert videreutdanningstilbud for rektorer og skoleledere i grunnsopplæringen. Den er ment som et supplement til øvrige tiltak skoleeiere iverksetter for å dekke skolelederens behov for kompetanseutvikling. Gjennom utdanningen skal rektor få en klarere forståelse av sin lederrolle og få økt styrke til å stå i rollen. Utdanningen skal også gi kompetanse og redskaper til å løse de viktigste utfordringene som en rektor vil stå overfor.²⁸ Utdanningen er samlingsbasert og tilrette-

lagt for at deltakerne skal kunne arbeide i full stilling som skoleleder samtidig. Alle skoleledere kan søke på rektorutdanningen. Ved oversøking har nyansatte rektorer (0–2 år) første prioritet, deretter andre rektorer, og til slutt andre skoleledere. Lærere kan ikke søke rektorutdanningen, men det tilbys et nytt opplæringstilbud som heter *Ledelse i skolen* for denne målgruppen.

For studieåret 2014/2015 kan skolelederne velge mellom seks studietilbud fordelt på ni studiesteder i universitets- og høyskolesystemet. Utdanningen varer i halvannet år og gir 30 studiepoeng.²⁹ Antall plasser som tilbys, har økt siden oppstarten i 2009. Høsten 2013 startet 500 deltakere. I budsjettet for 2015 ble rektorutdanningen videreført på samme nivå.³⁰ Det er selve studie-plassen på rektorutdanningen som er finansiert av staten. Andre utgifter, som reise, opphold, læremidler og eventuelt frikjøp/vikarutgifter, finansieres av skoleeieren eller deltakeren. For 2014 finansierte staten rektorutdanningen med totalt 47,5 millioner kroner, noe som innebærer en kostnad på 95 000 kroner per deltaker.³¹

Tall fra indikatorrapporten i GNIST viser at det har vært en vekst i søkningen til det nasjonale rektorprogrammet siden oppstarten høsten 2009.³² I toppåret 2011 var det hele 845 personer som søkte på rektorprogrammet. Fra 2011 og frem til 2013 gikk antallet søkere noe ned. Det kan nå virke som om antallet søkere har stabilisert seg på om lag 700 personer hvert år. Dette innebærer at 68 pst. av søkerne fikk tilbud om plass i 2013.

Innholdet i rektorutdanningen

Det er laget et rammeverk for skoleledelse, med beskrivelse av kompetansemål for rektorutdanningen. Dette er beskrevet av Utdanningsdirektoratet i *Kompetanse for en rektor, forventninger og krav*.³³ Utvalget vil her gjengi noen hovedpunkter. Rammeverket er felles for alle tilbyderne og skal

²⁶ Vibe og Sandberg 2010

²⁷ Tall i GSI viser at for skoleåret 2013/2014 var det om lag 5000 årsverk i grunnskolen knyttet til administrative og pedagogiske lederoppgaver. I tillegg kommer årsverk i videregående opplæring, som vi per i dag ikke har tall for. Dette betyr at det faktiske antallet personer som har administrative og pedagogiske lederoppgaver i grunnsopplæringen, ligger et godt stykke over 5000 personer

²⁸ Utdanningsdirektoratet 2014d

²⁹ Utdanningsdirektoratet 2014d

³⁰ Prop 1. S (2014–2015), Kunnskapsdepartementet

³¹ Kunnskapsdepartementet 2014b

³² Utdanningsdirektoratet 2014d, GNIST-indikatorer

³³ Utdanningsdirektoratet 2014a

sikre at innholdet i studiet blir likt. Det er likevel forskjeller i hvordan studiet organiseres og gjennomføres på de forskjellige studiestedene. Kompetansemålene for rektorutdanningen er delt inn i

- *kunnskaper*: hva rektor skal vite, kjenne til og forstå
- *ferdigheter*: hva rektor skal kunne gjøre og mestre
- *holdninger*: hva rektor skal stå for, identifisere seg med, forplikte seg til og signalisere

Det er fem sentrale kompetanseområder i rektorutdanningen med følgende underliggende temaer:

- Kompetanseområde 1: Elevenes læringsresultater og læringsmiljø: Læringsprosesser, verktøy for kvalitetsutvikling, skolens samfunnsoppdrag, mål og resultatstyring, veiledning, ambisjonsnivå
- Kompetanseområde 2: Styring og administrasjon: Læreplanverket, læreplanarbeid, lov- og avtaleverk, styring, makt
- Kompetanseområde 3: Samarbeid og organisasjonsbygging, veiledning av lærere: Organisasjon, personalarbeid, samarbeid internt, teambygging, motivasjon
- Kompetanseområde 4: Utvikling og endring: Skolens kontekst, samarbeid eksternt, endring.
- Kompetanseområde 5: Lederrollen: Ledelse, å opptre som leder, å håndtere usikkerhet og stress, egen læring og utvikling

Evaluerings av rektorutdanningen

Evaluerings av rektorutdanningen gjennomføres som et samarbeidsprosjekt mellom NIFU og NTNU Samfunnsforskning i perioden 2010–2014. Utvalget vil her fokusere på noen hovedfunn i de rapportene som er utarbeidet.

Den første delrapporten fra 2011 bidrar med en oversikt over internasjonal forskning på ledelse generelt, og skoleledelse spesielt.³⁴ Hensikten er å sette den «norske modellen for rektorutdanning», som Utdanningsdirektoratet har utarbeidet, inn i en praktisk og teoretisk internasjonal kontekst. I rapporten konkluderes det med at den norske rektorutdanningen har tre kjennetegn som er relativt typiske for dagens skolelederutdanninger også i andre land:

- sterkere nasjonal styring gjennom etablering av standarder og målformuleringer
- et innhold som vektlegger nærhet til skolens kjerneoppgaver

- arbeidsformer som gir rom for individuell utvikling og praksisnær lederutøvelse

Den andre delrapporten analyserer de seks programtilbudene ved de ulike lærestedene.³⁵ Hovedkonklusjonen i rapporten er at de seks studieprogrammene er veldig forskjellige med hensyn til hvordan lærestedene har organisert og strukturert sine studieprogrammer. Analysene av studietilbudene viser at de seks rektorutdanningene til sammen utgjør et stort mangfold i innhold og profil til tross for den sterke statlige styringen som ble gitt gjennom etableringen av de overordnede målformuleringene og standardene. Den enkelte tilbyder har fått frihet til å utforme sine studietilbud i tråd med sine egne faglige tradisjoner og perspektiver. Dette synes utvalget er positivt, og i rapporten oppsummeres dette slik:

«Den eklektiske tilnærmingen fra nasjonalt hold har altså skapt et faglig rom for tilbyderne til å utforme programtilbudene i forhold til egne faglige perspektiver og læringsintensjoner. Når deltakerne rapporterer at den pedagogiske kvaliteten er høy og at praksisrelevansen også er stor, kan en viktig forklaring være at de seks programtilbudene er bygget på ulike institusjonelle erfaringer som har skapt en 'trygghet i lederutviklingen' som deltakerne opplever som svært positiv».³⁶

Rapporten konkluderer med at deltakernes egne synspunkter på utdanningen generelt er veldig positive, uansett hvilke programtilbud de går på. Deltakerne har i hovedsak startet på programmet på eget initiativ, og det synes som om geografisk nærhet til tilbudet har vært viktigere for valg av tilbyder enn studiestedets faglige profil. Halvparten av deltakerne var rektorer, mens de andre deltakerne i all hovedsak hadde annen lederstilling i skolen (inspektør eller lignende).

Et annet moment som utvalget her synes det er viktig å trekke frem, er at deltakerne i rektorutdanningen opplever stor nytte av den sosiale støtten og det nettverket som utdanningen kan bidra med. Deltakerne fremhever det som viktig å treffe andre skoleledere og dermed ha anledning til å reflektere rundt sin egen rolleutøvelse og utfordringer sammen. Sånn sett kan den møtearenaen utdanningsprogrammene skaper, være vel så viktig som selve innholdet og strukturen i programmet. Dette peker videre på at utviklingen av et

³⁴ Lysø mfl. 2011

³⁵ Lysø mfl. 2012

³⁶ Lysø mfl. 2012 side 67

nettverk mellom skoleledere i seg selv kan være et viktig virkemiddel for å utvikle gode ledere.

Den tredje evalueringsrapporten ser på hvordan deltakerne i den nasjonale rektorutdanningen vurderer at de har utviklet seg som ledere i etterkant av programmet.³⁷ Rapporten har tre overordnede konklusjoner. For det første virker det som om de forventningene til utbytte som deltakerne hadde på forhånd, i hovedsak er blitt innfridd. For det andre har deltakernes kapasitet til læring og utvikling økt. Dette er en indikasjon på at rektorutdanningens mål om å utvikle økt trygghet i lederrollen er innfridd. For det tredje er det slik at forskjellene mellom programtilbudene i liten grad gjenspeiler deltakernes opplevelse av utbytte og endringer.

På tross av forskjeller i pedagogisk design og organisering synes programtilbudene å skape en relativt lik endringsorientert arena for læring. Denne læringsarenaen synes å være kjennetegnet av et sterkt innslag av forskningsbasert kunnskap og en tett kobling mellom teori og praksis gjennom akademisk skriving, samtidig som den inneholder ulik ferdighetstrening. Individuelle kjennetegn ved deltakerne (stilling, alder, kjønn og erfaring) synes ikke å ha noen spesielt stor betydning for læringsutbyttet. Alle rektorutdanningsprogrammene har lagt vekt på individuell refleksjon, gruppediskusjoner, trening i konkrete ferdigheter, og veiledning knyttet til prosesser i grupper og skriving.

Sluttevalueringen av den nasjonale rektorutdanningen fra 2014 konkluderer med at den uten tvil har styrket skolelederutdanningene i Norge.³⁸ Blant annet løftes den gode koblingen mellom teori og praksis og at de ulike lærestedene har utvekslet erfaringer med utviklingen av sine programtilbud som en styrke. Rapporten hevder at rektorutdanningen har bidratt til å øke anerkjennelsen av rollen som rektor gjennom at skoleledelse har fått mer oppmerksomhet fra flere hold, og at det har blitt initiert flere forskningsaktiviteter innen skoleledelse og skolelederutdanning. Basert på deltakernes opplevelse mener forfatterne av rapporten at det er grunn til å konkludere med at skolelederne som har deltatt i rektorutdanningen har styrket sin kompetanse og fått økt trygghet i sin lederrolle, målt gjennom økning i egen tro på evnen til å mestre ulike dimensjoner av skolelederrollen.

19.4.1 Utvalgets vurdering

Utvalget mener det er godt dokumentert at en vel fungerende og engasjert skoleledelse har betydning for elevenes læringsmiljø og læringsresultater. I en kunnskapsoversikt fra EPPI-senteret³⁹ fra 2003 konkluderes det med at godt lederskap er en viktig faktor for en skoles kvalitet målt i elevenes læringsutbytte.⁴⁰ Det dokumenteres at skolens ledelse har betydning for læringsutbyttet til elevene, men studiene i kunnskapsoppsummeringen finner først og fremst en indirekte effekt. For å forklare elevenes læringsutbytte må skoleledelse ses i sammenheng med andre faktorer som arbeidet til lærerne, skolen som organisasjon, samarbeidet med foreldrene og lokalsamfunnet. Studiene viser også at lederskap ikke bare må lokaliseres hos toppledelsen på skolen. En ledelsesmodell der lederskap er delegert og distribuert til store deler av skolepersonalet, har større sjanse for å påvirke elevenes resultater i positiv retning enn en ledelsesmodell som domineres av et *top-down-perspektiv*. Utvalget vil understreke betydningen av at skolelederne klarer å utvikle gode psykososiale skolemiljø som sikrer alle elevene et godt læringsutbytte. Det er avgjørende å utvikle gode skoleledere på alle nivåer i skolen. For å få til en positiv skoleutvikling mener utvalget at det bør iverksettes tiltak og strategier for å forbedre rekrutteringen, opplæringen, evalueringen og utviklingen av skoleledere.

Videreføring av nasjonal rektorutdanning

Det første spørsmålet utvalget skal vurdere, er om faginnholdet og innretningen i den statlig initierte rektorutdanningen er et riktig verktøy for å skape et trygt psykososialt skolemiljø, motvirke og håndtere mobbing og andre uønskede hendelser i skolen. I det nasjonale rammeverket som Utdanningsdirektoratet har utarbeidet, er *Elevenes læringsresultater og læringsmiljø* et sentralt kompetanseområde. Læreplanverket sammen med regelverket for øvrig og avtaleverket er også underliggende temaer innenfor kompetanseområdet *styring og administrasjon*. Det kan derfor argumenteres for at det er et potensial for at temaer som omhandler elevenes psykososiale miljø, krenkende ord og handlinger og mobbing, kan inngå som temaer i rektorutdanningen. Følgeevaluering

³⁷ Lysø mfl. 2013

³⁸ Dahler mfl. 2014

³⁹ EPPI-senteret står for The Evidence for Policy and Practice Information and Co-ordinating Centre, som er en del av Universitetet i London

⁴⁰ EPPI 2003

gen av rektorutdanningen har så langt konkludert med at alle programtilbyderne har integrert direktoratets rammeverk i sine utdanninger. Dette kan bety at det temaet som handler om elevenes læringsmiljø, ivaretas i de ulike utdanningene, selv om studieprogrammene er veldig ulike. Utvalget har også sett på studieprogrammene for rektorutdanningen ved Høgskolen i Oslo og Akershus og NHH/AFF. Disse bekrefter at elevenes læringsmiljø er et tema i utdanningene. Vi har imidlertid ikke kjennskap til hvor mye opplæring som deltakerne får knyttet til de enkelte kompetansemålene, og vi vet heller ikke om og i hvilket omfang deltakerne får opplæring i innholdet i kapittel 9a i opplæringsloven. Dette betyr at vi ikke har kjennskap til om det er sammenheng mellom intensjon og realitet her. Men utvalget mener det er grunnlag for bekymring for at det er for lite utdanningsrett i rektorutdanningen.

Det er vanskelig å vurdere om innholdet i det enkelte temaområdet og rektorutdanningen i sin helhet tilfredsstillende de kompetansene og ferdighetene en rektor må ha for å forebygge og håndtere krenkelsener, mobbing, trakassering og diskriminering. Slik rektorutdanningen er presentert i programbeskrivelsene, er det mye som tyder på at det er de utfordringene som skolelederen selv opplever i hverdagen, som i stor grad styrer innholdet i og temaet for rektorutdanningen. Dette fremstår også som et tydelig bevisst nasjonalt mål. Rektorutdanningen skal gi rom for individuell utvikling i tilknytning til en praksisnær lederutøvelse. I den forstand vil en rektor som opplever utfordringer med elevenes psykososiale miljø og mobbing, kunne fokusere på dette som et praksisnært tema for videre utvikling og veiledning. Det kan her være en utfordring at rektorer som ikke anerkjenner at krenkelsener og mobbing er et problem på deres skole, ikke vil fokusere på dette i sin lederopplæring.

Utvalget mener at det kan være behov for at kjennskap til regelverket om det psykososiale skolemiljøet og kunnskap om læringsmiljøet bør tydeliggjøres i rektorutdanningen. I tillegg er det helt avgjørende at rektorutdanningen sikrer at alle skolelederne får nødvendig kompetanse i arbeidsrett og kjenner til hvilke faktorer som bidrar til et godt arbeidsmiljø for hele skoleorganisasjonen.

Det er vanskelig å konkludere om hvilke effekter rektorutdanningen har hatt for elevenes skolemiljø og resultater. Evalueringen av rektorutdanningen tyder på at den blir veldig positivt vurdert av deltakerne selv så langt. Dette mener utvalget i seg selv er en god indikasjon på at rektorutdanningen gir deltakerne en positiv læringseffekt

som kan brukes inn i utviklingen av både lederrollen og skolen. Utvalget vil derfor anbefale å videreføre rektorutdanningen som et statlig virkemiddel.

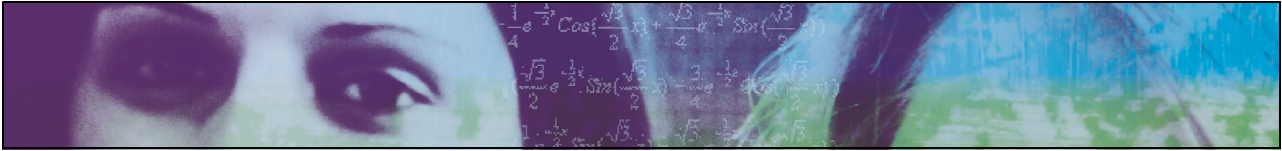
Behov for endringer i den nasjonale rektorutdanningen

Det neste spørsmålet blir om utvalget skal gå inn for å foreslå endringer eller sterkere nasjonale føringer for innholdet i rektorutdanningen. Evalueringen viser at noe av årsaken til at mange deltakere opplever rektorutdanningen som god og relevant, er at de ulike utdanningsinstitusjonene har fått stor frihet til å utarbeide sine studietilbud i tråd med sine faglige tradisjoner, teorier og paradigmer. Det kan derfor være risikabelt å utfordre denne institusjonelle friheten ved for eksempel å detaljstyre innholdet i rektorutdanningen mer enn det som gjøres i dag. Utvalget ser at det kan være fristende å legge en føring på at alle rektorutdanningene for eksempel skal ha temaet mobbeforebygging og mobbehåndtering inn i det nasjonale rammeverket. Likevel mener utvalget at den lokale friheten til utdanningstilbyderne bør ivaretas, og at rektorutdanningen bør forvaltes innenfor noen overordnede nasjonale mål og standarder. Dermed vil man også ivareta en rektorutdanning som fokuserer på hva deltakerne selv mener er utfordringer i skolehverdagen.

Utvalget vil derfor konkludere med at den statlig initierte rektorutdanningen i all hovedsak bør videreføres med de faglige og overordnede mål og perspektiver som i dag gjelder. Utvalget mener likevel at det kan være behov for å tydeliggjøre at kjennskap til regelverket om det psykososiale skolemiljøet og kunnskap om læringsmiljøet bør tydeliggjøres i rektorutdanningen. I tillegg bør rektorutdanningen gi nødvendig kompetanse i arbeidsrett og kjennskap til hvilke faktorer som bidrar til et godt arbeidsmiljø for hele skoleorganisasjonen. Utvalget mener også at rektorutdanningen kontinuerlig bør evalueres for å sikre at den ivaretar de behovene som både skolene og den enkelte skoleleder opplever. Det neste spørsmålet blir da om rektorutdanningen bør utvides slik at flere skoleledere og fremtidige potensielle skoleledere får mulighet til å delta i en slik utdanning.

Dimensjonering av den nasjonale rektorutdanningen

Andelen skoleledere som har søkt på rektorutdanningen, har økt i de siste årene. I 2011 fikk om lag 49 pst. av søkerne tilbud om plass, mens andelen



Figur 19.4

økte til 68 pst. i 2013. Utvalget mener dette er en positiv utvikling. Et ønske om å bruke tid og ressurser på å ta en rektorutdanning bør tolkes som et uttrykk for at mange skoleledere opplever et reelt behov for kompetanseheving og utvikling i sin lederrolle. Utvalget mener at staten her bør ha ambisiøse mål om å tilby flere skoleledere en rektorutdanning. Ved å øke andelen som får tilbud om rektorutdanning, til 80 pst. av søkerne i 2012 og 2013, vil vi få et måltall på om lag 625 studieplasser. Utvalget mener at staten årlig bør tilby 625 studieplasser som er øremerket nåværende skoleledere som ønsker å ta en rektorutdanning. Dette er en økning på 125 personer fra dagens nivå (2014) og tilsvarer en statlig utgift på om lag 12,5 millioner kroner årlig under forutsetning av at staten finansierer hver plass med 100 000 kroner.

I andre delrapport av evalueringen av rektorutdanningen fremgår det at en av tre deltakere innehar en rektorstilling, mens de øvrige deltakere har andre lederstillinger i skolen.⁴¹ Utvalget mener det er viktig at skoleledere, og ikke bare rektorer, får tilbud om rektorutdanning. En avdelingsleder-/inspektørstilling kan være en god rekrutteringsstilling for fremtidige rektorer. Samtidig er det viktig at rektorutdanningen også blir en utdanning for rektorer. At nesten to av tre deltakere på rektorprogrammet ikke er rektorer (jf. tall fra delrapport 2), er et signal om at skoleeierne må legge til rette for at rektorer faktisk opplever at de har tid, ressurser og kapasitet til å videreutvikle seg i sin lederrolle.

19.4.2 Utvalgets forslag

- Den statlig initierte rektorutdanningen bør videreføres. Kjennskap til regelverket om det psykososiale skolemiljøet og kunnskap om trygt skolemiljø bør tydeliggjøres i utdanningen. I tillegg bør rektorutdanningen gi nødvendig kompetanse i arbeidsrett, og sikre at rektorene kjenner til hvilke faktorer som bidrar til et godt miljø for hele skoleorganisasjonen.

- Statlige myndigheter bør sette høyere måltall for hvor mange skoleledere som årlig får plass på rektorutdanningen. Utvalget foreslår at antallet skoleledere som årlig får plass, settes til 625.

19.5 Vurdering av plikt til jevnlig etter- og videreutdanning

I dette delkapitlet skal vi vurdere behovet for, og hensiktsmessigheten av, å innføre en plikt til etter- og videreutdanning for skoleeiere, skoleledere og lærere. Med *etterutdanning* menes kurs og opplæring av kortere varighet som har som mål å fornye og oppdatere kunnskap og kompetanse som er gitt i grunnutdanningen. *Videreutdanning* er utdanning over en lengre periode som bygger videre på tidligere grunnutdanning eller skaffer kunnskaper på nye områder. Til forskjell fra etterutdanning gir videreutdanning en formell kompetanse etter en bestått eksamen.

19.5.1 Skoleeierens plikt til å legge til rette for etter- og videreutdanning

Etter opplæringsloven § 10-8 har skoleeieren ansvaret for å ha riktig og nødvendig kompetanse i skolen. Skoleeieren skal ha et system som gir undervisningspersonale, skoleledere og personale med særoppgaver i skoleverket mulighet til nødvendig kompetanseutvikling for å fornye og utvide den faglige og pedagogiske kunnskapen og holde seg orientert og være oppdatert om utviklingen i skolen og samfunnet. Skoleeieren har derfor i dag allerede en plikt til å legge til rette for kompetanseutvikling for de ansatte på skolen. Skoleeierne skal ha et system for kompetanseutvikling, for eksempel gjennom å utforme lokale kompetanseplaner. Det er opp til skoleeierne å bestemme innholdet i og omfanget av denne kompetanseutviklingen. Spørsmålet er om denne plikten i opplæringsloven bør utvides og konkretiseres ytterligere sammenlignet med dagens krav.

Utvalget ser at dagens nasjonale krav til skoleeiere om å sikre riktig kompetanse og kompetanseutvikling er veldig generelle og gir lite konkrete føringer for innhold og omfang. Gjennom statlige

⁴¹ Lysø mfl. 2012

initiativer til etter- og videreutdanning gis det likevel føringer og prioriteringer for fag, innhold og omfang. Utvalget har over beskrevet et omfattende statlig etter- og videreutdanningsinitiativ som gjennomføres i samarbeid med kommunene. Selv om dette er frivillige kompetansehevingstiltak, gir de statlige strategiene en retning for og et signal om hvilke fagområder som er viktige for skoleeierne. Sånn sett kan vi si at en generell og lite konkret utformet plikt til kompetanseutvikling gjør det mulig for både statlige myndigheter og skoleeiere raskt å tilpasse seg skolens og lærernes kompetansebehov etter hvert som disse endrer seg.

Utvalget ser at det kan være vanskelig å definere et kompetansebehov klart og tydelig, og som gir mening og er relevant for alle. Forutsetningene og behovene til de enkelte lærerne og skolene i alle landets kommuner er svært forskjellige, og det er behov for et fleksibelt kompetansehevingssystem. Utvalget mener det er fornuftig at man legger seg på at kommunene skal ha et system for kompetanseutvikling, men at dette ikke konkretiseres ytterligere i verken innhold eller omfang. En tydeligere plikt vil innebære at kommunene og fylkeskommunene må kompenseres økonomisk. Dette vil innebære en ganske betydelig statlig finansiering, som det kan være vanskelig å beregne når det er ukjent og uavklart hva det reelle behovet er. Utvalget vil derfor ikke foreslå at dagens § 10-8 i opplæringsloven tydeliggjøres eller konkretiseres ytterligere.

Opplæringsloven har i dag også andre plikter som innebærer at skoleeieren i realiteten har en plikt til å sørge for kompetanseheving. Utvalget vil her vise til kravet om internkontroll i ny § 9a-3, som krever at skolen aktivt skal drive et kontinuerlig og systematisk arbeid for å fremme HMS-arbeid. For at internkontrollen skal fungere etter hensikten, er det avgjørende at personalet sikres nødvendig handlingskompetanse til å forebygge og gripe inn når det er mistanke om for eksempel krenkelser og mobbing. Skoleeieren har et ansvar for at internkontrollen fungerer og implementeres. Det kan derfor argumenteres for at skoleeiere gjennom ny § 9A-3 i dag allerede har en ganske tydelig plikt til å sørge for at skolens personale får nødvendig opplæring som skal sikre alle elever et trygt psykososialt skolemiljø. Utvalget har behandlet kravet om internkontroll nærmere i kapittel 15.

19.5.2 Plikt til etter- og videreutdanning for rektorer og skoleledere

Skoleledere deltar allerede i dag i mange ulike opplæringsprogrammer. TALIS-rapporten fra 2013 viser at i en internasjonal sammenligning ligger de norske rektorene i den øverste halvdel når det gjelder tid brukt på deltakelse i opplæringsprogrammer.⁴² Utvalget mener dette kan tyde på at strategien med å oppfordre til frivillig etter- og videreutdanning har en effekt, og at skolelederne selv aktivt tar ansvar for å sikre faglig oppdatering.

Utvalget mener det ikke bør innføres en plikt til etter- og videreutdanning om temaer innenfor psykososialt skolemiljø. Utvalget ser for mange uavklarte usikkerhetsmomenter til at det vil være forsvarlig og hensiktsmessig å innføre et slikt krav. Dersom det skal utformes en plikt gjennom loven, må den være så konkret spesifisert at den fører til kompetanseheving for det temaet man ønsker å heve kompetansen i. Utvalget mener det vil være en utfordring å beskrive dette behovet slik at det passer med alle de ulike skoleledernes behov og forkunnskaper. Kompetansebehovet vil være individuelt hos de ulike skolelederne. Å lage en lik plikt som skal passe alle, vil med stor sannsynlighet ikke klare å treffe alle de ulike kompetansebehovene og vil derfor være lite effektivt. I tillegg vil det være vanskelig å innføre realistiske sanksjonsmuligheter for de skolelederne som ikke oppfyller plikten til etter- og videreutdanning.

Dersom det innføres en plikt til jevnlig etter- og videreutdanning for skoleledere av et visst omfang, vil dette ha økonomiske konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner. Dette vil innebære at staten må kompensere skoleeierne for de utgiftene som denne plikten medfører. Det er i dag om lag 3500 rektorer i grunnsopplæringen. Hvis vi legger oss på de samme kostnadene som for Utdanningsdirektoratets rektorutdanning (100 000 kroner), vil den totale kostnaden bli på 350 millioner kroner. Det vil kunne være mulig å fordele denne kostnaden på flere år, for eksempel slik at alle rektorer skal gjennomgå en kompetanseheving i løpet av tre år. Den årlige utgiften blir da om lag 120 millioner kroner. Utvalget er usikkert på om dette er en rett prioritering av bruk av statlige midler.

⁴² Carlsten mfl. 2014

Nasjonalt opplæringsprogram i psykososialt skolemiljø for skoleledere

Skolelederes kompetanse og ferdigheter er helt sentralt for å sikre alle elever et godt psykososialt skolemiljø. Likevel foreligger det for mange usikkerhetsmomenter nå som gjør det fornuftig å foreslå en plikt til etter- og videreutdanning for alle skoleledere. Særlig er det vanskelig å foreslå en plikt til videreutdanning som er langt mer langvarig, omfattende og kostbar enn etterutdanning. Etterutdanning kan være korte kurs eller programmer, og det kan være mer realistisk økonomisk sett å satse på etterutdanning. Utvalget vil derfor anbefale at det tas initiativ til å etablere et frivillig etterutdanningstilbud til skoleledere.

Utvalget foreslår at det etableres et *nasjonalt opplæringsprogram i psykososialt skolemiljø* for alle skoleledere. Formålet med opplæringsprogrammet er å gi skolelederne kunnskap om, kompetanse og ferdigheter i å realisere et trygt psykososialt skolemiljø for alle elever og kunne håndtere uønskede hendelser som krenkelsers, mobbing, trakassering og diskriminering. Opplæringsprogrammet bør være frivillig, men alle skoleledere bør i løpet av to år få mulighet til å gjennomføre programmet. Opplæringsprogrammet bør ha et omfang på minimum 40 timer og inneholde følgende elementer:

- Presentasjon av forskning om hva som skaper trygge psykososiale skolemiljøer, og hvorfor krenkelsers, mobbing, trakassering og diskriminering oppstår.
- Hva kjennetegner de skolene som klarer å utvikle og opprettholde et trygt psykososialt skolemiljø?
- Hvordan etablere et internkontrollsystem etter opplæringsloven som virker?
- Hvem kan man få støtte og hjelp fra? Innføring i det kommunale/fylkeskommunale og statlige støtteapparatet.
- Gjennomgang av sentrale bestemmelser i opplæringsloven og arbeidsmiljøloven. Kjennskap til virksomme forebyggende tiltak og implementeringskunnskap.

Kostnadene ved å utvikle og tilby et slikt tilbud bør dekkes av statlige myndigheter, men utgifter til reise, opphold og vikarutgifter bør dekkes av skoleeierne selv. Utvalget mener det bør settes av om lag 20 millioner kroner årlig til å utvikle og drifte et slikt *nasjonalt opplæringsprogram i psykososialt skolemiljø for skoleledere*. Den økonomiske potten avgjør hvor mange deltakere som hvert år vil få tilbud om deltakelse i programmet.

19.5.3 Plikt til etter- og videreutdanning for lærere

I den nye strategien *Lærerløftet, som ble lagt frem høsten 2014*, foreslår regjeringen å stille krav til relevant kompetanse for alle lærere som underviser i fagene matematikk, engelsk, norsk, samisk og norsk tegnspråk i grunnskolen. Dette vil gjelde alle lærere, også de som er ferdigutdannet før 1. januar 2014. Kompetansekravene som regjeringen foreslår, innebærer at alle lærere som skal undervise på barnetrinnet i fagene norsk, samisk, norsk tegnspråk, matematikk og engelsk, må ha minimum 30 studiepoeng i disse fagene. På ungdomstrinnet foreslås det at lærerne som underviser i de samme fagene, skal ha minimum 60 studiepoeng.

Etter dagens regelverk har skoleeieren adgang til å fravike kompetansekravene. Regjeringen mener at denne adgangen bør videreføres i en periode på ti år. Årsaken er at det i dag er mange lærere som ikke har tilstrekkelig studiepoeng for å tilfredsstille de nye kompetansekravene. Blant lærere på barneskolen har for eksempel 26 pst. av lærerne på 1.–4. trinn under 30 studiepoeng i norsk, mens det er rundt 45 og 65 pst. av lærerne i henholdsvis matematikk og engelsk som har under 30 studiepoeng. På 5.–7. trinn har omtrent 20 pst. av lærerne i norskfaget under 30 studiepoeng. I matematikk og engelsk gjelder dette henholdsvis 33 pst. og 50 pst. av lærerne. På 8.–10. trinn er det rundt 43 pst. av lærerne i norskfaget som har under 60 studiepoeng i faget. På samme trinn har rundt 47 pst. av lærerne i matematikk under 60 studiepoeng i faget, og 34 pst. av lærerne i engelskfaget har under 60 studiepoeng i faget.

Tallene viser at det må en ganske drastisk kompetanseheving til for at alle lærerne skal tilfredsstille de nye kompetansekravene. Derfor ønsker regjeringen å iverksette et videreutdanningsløft slik at alle lærere som underviser i de nevnte fagene, oppfyller de nye kravene. Det er da naturlig at det er fagene norsk, samisk, norsk tegnspråk, matematikk og engelsk som blir hovedprioriteringene. I den nye strategien understreker regjeringen at skolene skal være lærende organisasjoner som skal ivareta behovet for kompetanseutvikling. Skolene skal legge til rette for kollektiv læring og utvikling av profesjonsfelleskapet på den enkelte skole. Regjeringen vil vurdere hvordan en rett og plikt til etter- og videreutdanning kan utformes for å oppnå dette. Det er mest sannsynlig at en slik rett og plikt til etter- og videreutdanning knyttes opp til de fagene som kompetansekravene gir føringer for. Kunnskapsdepartementet skal gjøre disse vurderingene i dia-

log med partene i sektoren. I vurderingene skal de økonomiske konsekvensene og skoleeierne rolle avklares.

Utvalget har merket seg regjeringens nye ambisiøse kompetansekrav. Utvalget mener de nye kravene vil innebære en omfattende satsing på videreutdanning i de fagene som nå får nye kompetansekrav. Utvalget ser at i en slik situasjon vil det være urealistisk å foreslå en plikt til *videreutdanning* i psykososialt skolemiljø og håndtering av mobbing. Utvalget kjenner heller ikke til i hvor stor grad det i dag tilbys slike videreutdanningstilbud ved universiteter og høyskoler. Det er stor sannsynlighet for at mange universiteter og høyskoler ikke vil ha kompetanse og kapasitet til å kunne møte den etterspørselen som vil være en forutsetning for at statlige myndigheter kan innføre en plikt om *videreutdanning* innenfor temaet psykososialt skolemiljø. Selv om det ikke innføres en slik plikt, vil utvalget likevel vise til at fagkunnskap hos lærere har betydning for det sosiale læringsmiljøet til elevene. Utvalget mener at det er viktig å koble og integrere faglig læring sammen med sosial læring. Sånn sett kan en satsing på lærernes faglige kunnskap gjennom fag også føre til at det sosiale læringsmiljøet til elevene styrkes.

Utvalget vil også understreke at det er viktig å satse på at klasseledelse blir et gjennomgående tema og inkluderes som et perspektiv i alle de fagene som lærerne skal ta videreutdanning i. Det er viktig at universitetene og høyskolene tar inn klasseledelsesperspektivet når de skal planlegge og gjennomføre videreutdanningen i fagene.

Utvalget ser at det vil være mer realistisk å innføre en plikt til *etterutdanning* i psykososialt skolemiljø og håndtering av mobbing siden dette kan innebære korte kurs og samlinger som krever mindre tid og ressurser enn videreutdanning. Utvalget har gjort en foreløpig vurdering av de økonomiske konsekvensene av å innføre en slik plikt. Dersom staten innfører plikter, må kommunene og fylkeskommunene kompenseres økonomisk. Tall fra SSB⁴³ indikerer at det er om lag 57 300 lærerårsverk i grunnskolen og 21 400 årsverk i videregående opplæring. Dersom alle disse skal gå på et 40-timers etterutdanningskurs i psykososialt skolemiljø og håndtering av mobbing i arbeidstiden, vil dette utløse vikarutgifter for skoleeierne. En vikartime inkludert sosiale utgifter har vi stipulert til å koste skoleeierne om lag 400 kroner for lærere i grunnskolen og 425 kroner for lærere i videregående opplæring.⁴⁴ For

hver lærer i grunnskolen som gjennomfører et 40-timers kurs, vil vikarutgiftene bli 16 000 kroner. For lærere i videregående opplæring blir utgiftene 17 000 kroner. Dersom vi ganger disse vikarutgiftene per lærer med antall lærerårsverk i både grunnskolen og i videregående opplæring, får vi en samlet utgift på om lag 1,3 milliarder kroner i 2013-kroner.

Det vil ikke være praktisk mulig å få alle lærerne til å gjennomføre et slikt kurs innenfor ett skoleår. Dersom man satser på å kurse alle lærerne i løpet av en femårsperiode, vil den årlige kostnaden bli på om lag 260 millioner kroner i vikarutgifter. Kost og eventuelle reiseutgifter for lærerne kommer i tillegg. Videre må de institusjonene som skal tilby en slik etterutdanning, kompenseres økonomisk. Det bør derfor tas høyde for en samlet årlig utgift på om lag 300 millioner kroner i en femårsperiode.

Når en slik implementeringsperiode på fem år er over, må det også tas høyde for at nye lærere som begynner i skolen, skal ha den samme plikten til etterutdanningskurs. Antallet nyutdannede lærere per år er beregnet til å være om lag 4000.⁴⁵ Etter den første femårsperioden vil de årlige kostnadene ved å pålegge nye lærere en plikt til å gjennomføre et 40-timers etterutdanningskurs, være på om lag 70 millioner kroner.

Utvalget mener at de samlede økonomiske kostnadene tilsier at det vil være vanskelig å få gjennomført en slik plikt til etterutdanning. I tillegg innebærer dette en sterk statlig detaljstyring av skoleeierne. Utvalget mener likevel det er positivt at regjeringen i den nye strategien *Lærerløftet* vil vurdere hvordan en rett og plikt til etter- og videreutdanning kan utformes for å sikre at skolene ivaretar behovet for kompetanseutvikling. Utvalget vil understreke at nødvendig kompetanse i å skape gode psykososiale miljøer og handlingskompetanse i å gripe inn når man mistenker at elever blir utsatt for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, bør vurderes som temaer som bør inngå i denne plikten.

Selv om utvalget her ikke foreslår en plikt til *etterutdanning*, vil vi likevel understreke at det er nødvendig at alle lærere vet hvordan man skal

⁴³ SSB 2014c

⁴⁴ Kostnadene er basert på kostnadsnivået i 2013-kroner. For å beregne kostnaden for en vikartime har vi tatt utgangspunkt i at årsverkskostnadene for lærere i grunnskolen er 670 000 kroner og 715 000 kroner i videregående opplæring. Ved å dele årsverkskostnadene på 1687, som er lærernes netto årsverk i klokketimer, får vi en vikarkostnad på henholdsvis 400 kroner per time for grunnskolelærere og 425 kroner per time for lærere i videregående opplæring

⁴⁵ Tall fra Indikatorrapporten for 2013 i GNIST-prosjektet

forebygge og handle når man har mistanke om at elever blir krenket, mobbet, trakassert eller diskriminert. En slik kompetanse kan skoleledelsen sikre at alle har, ved å sørge for at hele personalet kjenner til og handler etter skolens interne rutiner og handlingsplaner. Utvalget mener derfor at gjennom god oppfølging og realisering av skolenes internkontroll vil personalet sikres nødvendig kompetanse i å forebygge og gripe inn. Hvordan internkontroll kan sikre alle elever et godt psykososialt skolemiljø, omtales nærmere i kapittel 15.

Utvalgets forslag

- Det etableres et nasjonalt opplæringsprogram i psykososialt skolemiljø for alle skoleledere.
- Klasseledelse må bli et gjennomgående tema og inkluderes som et perspektiv i alle de fagene som lærerne skal ta videreutdanning i.
- Utvalget viser til regjeringens arbeid med å vurdere hvordan en rett og plikt til etter- og videreutdanning kan utformes. Utvalget mener at kompetanse i å skape gode psykososiale læringsmiljøer og handlingskompetanse i å gripe inn når man mistenker at elever blir utsatt for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, bør vurderes som temaer som må inngå i denne plikten.

Kapittel 20

Forskning

Boks 20.1 Utvalgets forslag i kapittel 20

- Norges forskningsråd tildeles 20 millioner kroner over en fireårsperiode til å utlyse forskningsprosjekter som omhandler krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.
- Statlige tiltak som igangsettes, må evalueres i større grad enn i dag.
- Det avsettes øremerkede midler til forskning på mobbing i de samiske skolene.
- Læringsmiljøsenteret får ansvaret for å gjennomføre Elevundersøkelsen. Det skal opprettes en database som administreres av Læringsmiljøsenteret i samarbeid med forskere fra andre miljøer.

20.1 Innledning

I utredningen har det blitt fremhevet at det arbeidet som gjøres med skolens psykososiale miljø, må være forskningsbasert. Det vil si at praksis i skolen må bygge på kunnskap om hva som er effektive og målrettede innsatser, blant annet for å forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. I dette kapitlet fremheves noen områder som utvalget mener det er behov for mer forskning på, og utvalget anbefaler blant annet at Norges forskningsråd får midler til å utlyse relevante forskningsprosjekter via sine programmer. Utvalget foreslår også at statlige tiltak som innføres for å bedre det psykososiale skolemiljøet, skal evalueres i større grad enn det som gjøres i dag. Utvalget foreslår videre at Læringsmiljøsenteret, som har i sitt mandat at det skal drive med forskning på mobbing, krenkelser og trakassering i skolen, får ansvar for å gjennomføre Elevundersøkelsen. For å utnytte dataene bedre og sikre kvalitet på forskningsprosjekter som får tilgang til data, foreslås det at det opprettes et forskerpanel i tilknytning til Elevundersøkelsen.

20.2 Områder som bør prioriteres for forskning

Utvalget har i sitt arbeid merket seg at det er forsket lite på enkelte områder som har stor betydning for skolens arbeid med det psykososiale miljøet. Utvalget mener at det bør bevilges 20 millioner

kroner over en fireårsperiode til Norges forskningsråd (NFR), som igjen kan utlyse midlene via sine programmer. I dette avsnittet viser utvalget til temaer som bør prioriteres innenfor forskningen.

20.2.1 Foreldresamarbeid

Utvalget har i utredningen vist at foreldresamarbeidet er av stor betydning for hvordan et trygt psykososialt miljø kan utvikles og i arbeidet med å forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Det har kommet frem at det er lite kunnskap i dag om hvordan et godt foreldresamarbeid kan etableres i praksis, særlig med tanke på å involvere alle foreldre og å få til gode relasjoner tidlig i skoleløpet. Det er også mangelfull kunnskap om hvordan foreldre i størst grad kan bidra som ressurser for skolens psykososiale skolemiljø. Dette er et område som bør prioriteres for mer forskning.

20.2.2 Digitale krenkelser og digital mobbing

Det er ønskelig å få en bedre oversikt over hvor stor andel barn og unge som utsettes for digitale krenkelser, mobbing og trakassering, og hva innholdet i handlingene er. Det er et særskilt behov for å forstå utviklingen i digital mobbing over tid, dels for å fange opp den raske teknologiske utviklingens betydning for inklusjon–eksklusjonprosesser blant barn i skolen, og dels for å forstå noe som vi har lite kunnskap om i dag, nemlig hvor-

dan barns liv med sosiale medier endrer seg over tid, og herunder også muligheten for å følge effektene av erfaringer med digital mobbing. Det er behov for longitudinelle mixed methods-studier, der formålet er å undersøke risikofaktorer og konsekvenser av digital mobbing på både kort og lengre sikt. Ved bruk av mixed methods skapes mulighet både for å forstå de større trekk og endringer via kvantitative metoder, og for å gå i dybden av kompleksiteten i digitale mobbetilfeller. Longitudinelle studier vil også gi muligheten for å få oversikt over andelen elever som utsettes for digital mobbing over lengre tid, noe som antas å utgjøre en særlig risikofaktor for dårlig psykisk helse.

20.2.3 Ansatte som krenker, mobber og trakasserer elever

Utvalget har trukket frem at ansatte som krenker, mobber og trakasserer, er et alvorlig problem. Det er et eksempel på at relasjonen mellom for eksempel lærer og elev er svært dårlig, og at læreren forholder seg uprofesjonelt og handler i strid med sin yrkesetiske plattform. Vi vet imidlertid lite om hvor omfattende dette problemet er, eller hva som ligger bak disse handlingene. Det kan være så vel individuelle faktorer som et uttrykk for utbrenthet og manglende tilgang på tilstrekkelige jobbressurser til å håndtere jobben. Enkelte ansatte utsettes også for mobbing og vold fra elever. Utvalget ønsker derfor mer forskning på dette temaet for i større grad å kunne forebygge slik atferd fra ansatte.

20.2.4 Tiltak og behandling for barn og unge som har vært utsatt for mobbing

Det å ha vært utsatt for mobbing er en betydelig risikofaktor for dårlig psykisk helse på både kort og lengre sikt. Det er derfor viktig at barn og unge får tilbud om hjelp til å bearbeide hendelsene, og noen vil kanskje også trenge et mer omfattende behandlingstilbud gjennom spesialisthelsetjenesten. Det er behov for å utvikle lavterskeltiltak som retter seg mot barn og unge som har vært utsatt for mobbing, og der formålet er bedret psykisk helse, bedre selvtillit og økt resiliens. Utvikling av slike tiltak bør ledsages av effektforskning.

20.2.5 Innholdet i krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering

Utvalget har merket seg at det er forsket lite på krenkelser, mobbing, trakassering og diskrimine-

ring av særskilte grupper i skolen knyttet til diskrimineringsgrunnlagene. De undersøkelsene som er gjennomgått, tegner et bilde av at elever som tilhører de aktuelle gruppene, angivelig er mer utsatt for krenkelser og mobbing enn elever flest. Det er behov for mer forskning på krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering av elever som tilhører minoritetsgrupper, og eventuelt hvilke spesifikke tiltak som trengs for å komme dette til livs. Utvalget vil her vise til Sverige og den forskningen som er gjennomført av blant annet Skolverket, der det er sett nærmere på krenkelser og innholdet i disse. Det bør også gjennomføres undersøkelser i norsk skole av krenkelser og trakassering knyttet til diskrimineringsgrunnlagene for å få mer kunnskap om årsaker til dette, forekomsten og mulige tiltak som kan settes inn for å forebygge og håndtere slike handlinger.

For å få kunnskap om trakassering i norsk skole mener utvalget også at det bør være obligatoriske spørsmål om dette i Elevundersøkelsen. Utvalget mener at de obligatoriske spørsmålene i Elevundersøkelsen om diskriminering og urettferdig behandling ikke burde blitt tatt ut fra 2013-undersøkelsen. Spørsmålene burde istedet blitt omformulert. Utvalget mener at den Elevundersøkelsen som gjennomføres høsten 2015, bør stille obligatoriske spørsmål i videregående opplæring for å kunne gi informasjon om krenkelser og trakassering knyttet til de lovfestede diskrimineringsgrunnlagene. Utvalget mener også at det bør være mulig fra samme tidspunkt å få på plass en bakgrunnsvariabel som sier noe om elevens etnisitet. Dette vil selvsagt ikke være data som kan brukes på skolenivå siden det kan føre til at elever blir gjenkjent, men de vil være nyttige på fylkesnivå og landsnivå.

20.2.6 Krenkelser mv. i samiske områder

Utvalget vil peke på at vi vet lite om krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i den samiske skolen. Imidlertid ser vi gjennom ulike undersøkelser at andelen elever som krenkes, mobbes og trakasseres i samiske områder er høye sammenlignet med resten av landet. Vi vet lite om hvorfor det er slik. Vi vet også lite om hvordan de ulike statlige initiativ og skolemiljøprogrammer har fungert på samiske skoler. Samisk kultur har en historikk og et særpreg som skiller seg fra den øvrige norske kulturen. For å kunne jobbe forskningsbasert mot krenkelser, mobbing og trakassering er det behov for mer kunnskap om samisk kultur og hvorfor det er mer mobbing og

trakassering i samiske miljøer, og om det er spesielle hensyn som må tas i det forebyggende arbeidet. Det må avsettes øremerkede midler til forskning på mobbing i de samiske skolene. Som utvalget pekte på i kapittel 13 er det et behov for å oversette, tilpasse og prøve ut eksisterende mobbeprogram med god evidens til samisk. Dette bør ledsages av forskning på effekten av programmene i samiske områder.

20.2.7 Krenkelser og mobbing i fritidsmiljøer

Utvalget har i sitt arbeid funnet lite forskning på og få kartlegginger av forekomsten av mobbing i fritids- og idrettsmiljøer. Utvalget mener det bør forskes mer på mobbing og ekskluderingsmekanismer i fritidsmiljøene. Barns fritidsinteresser og aktiviteter er i endring, og det vil være viktig å se hvordan dette påvirker de unges opplevelse av trygghet og tilhørighet. Forskning vil også kunne gi skolene en mulighet til å lære av fritidsmiljøene der disse har gode resultater i sitt arbeid med det psykososiale miljøet.

20.3 Utdanningsrettslig forskning

Det er behov for mer utdanningsrettslig forskning. Utdanningsrett er i dag ikke et fag ved noen av de juridiske fakultetene, og det er behov for å bygge opp et fagmiljø for å få mer forskning på området. Det bør også initieres flere tverrfaglige prosjekter mellom pedagogiske og juridiske forskningsmiljøer. Vi viser for øvrig til kapittel 16.9.

20.4 Evaluering av nye og iverksatte tiltak

Utvalget er kjent med at det kan være vanskelig å måle effekter av tiltak i et skolemiljø blant annet fordi flere faktorer kan være årsak til de endringene analyser viser. Utvalget mener likevel det er viktig å kunne evaluere tiltak som er igangsatt for å bedre skolens psykososiale skolemiljø og forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering og at man bør prioritere å sette i gang evalueringer med gode forskningsdesign når nye tiltak skal prøves ut i sektoren. I tillegg er det viktig med forskning på implementering med tanke på å avdekke faktorer som er avgjørende for at tiltak skal være effektive når de først tas i bruk i skolen. Det er også behov for kost-nytte-analyser

av tiltak som iverksettes. Utvalget ønsker også at det prioriteres å evaluere effekten av antimobbe-programmer som mottar statlig støtte.

20.5 Gjennomføring av Elevundersøkelsen og opprettelse av database

Læringsmiljøsenderet har i sitt mandat at det skal drive med forskning, og det får finansiering til dette gjennom grunnbevilgningen fra Utdanningsdirektoratet. Læringsmiljøsenderet har et sterkt fagmiljø med erfarne forskere som har omfattende kunnskap om temaene psykososialt skolemiljø, krenkelser, mobbing og trakassering.

Elevundersøkelsen gjennomføres årlig, og den retter seg mot alle landets skoler og er obligatorisk på noen trinn. Dette gir verdifull informasjon om blant annet forekomsten av krenkelser, mobbing og trakassering. Utvalget mener at dataene kan utnyttes bedre enn det som gjøres i dag, særlig når det gjelder å foreta analyser på tvers av år, og at man kan gjøre mer avanserte analyser av materialet enn det som skjer per i dag. I dag tildeles oppdraget med å gjennomføre Elevundersøkelsen et forskningsmiljø ved konkurranse for tre år om gangen. En ulempe med dette er at undersøkelsen kan få lite kontinuitet, og at materialet ikke brukes til annet enn det som er oppgitt i oppdraget fra Utdanningsdirektoratet. Utvalget mener at et forskningsmiljø må ha ansvaret for å gjennomføre Elevundersøkelsen årlig. Utvalget mener at dette er en oppgave som kan legges til Læringsmiljøsenderet. Som en del av oppdraget skal det utarbeides en årlig hovedrapport med resultater fra Elevundersøkelsen der Utdanningsdirektoratet avgjør hva som skal være hovedtema. Læringsmiljøsenderet må i tillegg sørge for bedre utnyttelse av datamaterialet enn det som skjer i dag. Senteret må kompenseres økonomisk for oppgaven.

Data fra Elevundersøkelsen bør samles i en database, som suppleres årlig etter hvert som nye data er samlet inn. For å gjøre mest mulig bruk av dataene må også andre nasjonale sentre eller forskningsmiljøer kunne be om tilgang til dataene. For å administrere og koordinere forskningen og gi tilgang til databasen foreslår utvalget at det opprettes et forskerpanel som ledes av Læringsmiljøsenderet, men som også har representanter fra andre forskningsmiljøer, for eksempel de nasjonale kunnskapssentrene for barn og unges psykiske helse (RKBU/RBUP) og Atferdssenteret.

Kapittel 21

Inkluderende skole – en ny statlig satsing

Boks 21.1 Utvalgets forslag i kapittel 21

- En ny statlig satsing på *Inkluderende skole* i perioden 2016–2023 som omfatter alle nivåer i grunnopplæringen.
- Etablering av et partnerskap for *Inkluderende skole* der partnerne forplikter seg og blir ansvarliggjort.
- Det utarbeides en strategi for satsingen som også inneholder en plan for implementering.
- Utdanningsdirektoratet og Læringsmiljøsentret som faglig ansvarlig utarbeider et nasjonalt rammeverk for skolebasert kompetanseutvikling i samarbeid med andre relevante fagmiljøer.
- Det utvikles mål for satsingen, indikatorer og analyseverktøy for å følge med på skoleeierens og skolens utvikling og måloppnåelse. Skoler som ikke har gode nok resultater, pålegges tettere oppfølging.
- Satsingen må inneholde storskala kapasitetsbygging både for å øke den generelle kapasiteten til skoleutvikling og implementering og for å øke den spesifikke kapasiteten når det gjelder psykososialt skolemiljø, krenkelser, mobbing mv. Kapasitetsbyggingen må være differensiert og tilpasses skolens behov.
- Satsingen skal være forskningsbasert. Arbeidet skal fokusere på 1) å fremme et trygt psykososialt skolemiljø, 2) forebygging og håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering og 3) utvikling av skolen som organisasjon. Arbeidet med å fremme et trygt psykososialt skolemiljø skal bygges på faktorene i del 3: skolekultur, skoleledelse, relasjonsbasert klasseledelse, elevrelasjoner og samarbeid med hjemmet.
- Arbeidet mot digital mobbing skal være gjennomgående i satsingen.
- Støttesystemet må styrkes slik at det kan bistå skolene i det systematiske og langsiktige arbeidet med skolemiljøet.
- Sentrale innsatsområder i satsingen er skolebasert kompetanseutvikling, målrettede tiltak mot det psykososiale skolemiljøet, krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, involvering av elever og foreldre og økt regelverkskompetanse og -etterlevelse.
- Satsingen *Inkluderende skole* skal ta utgangspunkt i skoleeiers og skolenes eksisterende praksis, og kan kombineres med andre tiltak for eksempel programmer.

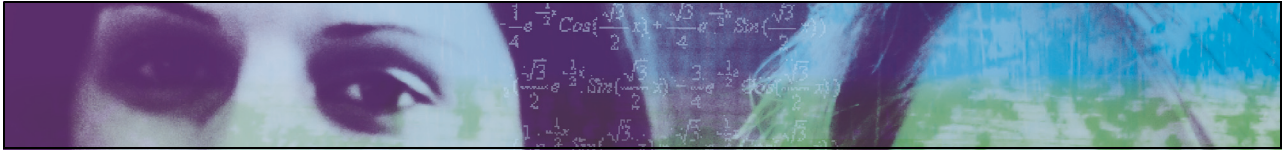
21.1 Innledning

I del 4 har utvalget foreslått en rekke tiltak for å bedre elevenes psykososiale skolemiljø og forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Det er foreslått endringer når det gjelder både pedagogiske tiltak, regelverket og støttesystemet. Utvalget mener at det er nødvendig med en fortsatt satsing knyttet til arbeidet med trygge psykososiale skolemiljøer uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

Det er gjort, og gjøres, mye godt arbeid av skoleeiere, skoler, personale, elever, foreldre og

frivillige organisasjoner for at elevene skal ha et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Imidlertid er det fortsatt elever som opplever at de blir krenket, mobbet, trakassert og diskriminert. Elever opplever også at personalet på skolene ikke ser eller griper inn når elever blir krenket eller mobbet.¹ Det er behov for å rette innsats mot skoleeiere og skoler. Skoleeiere og skoler har ulike behov i arbeidet, og en statlig satsing må være differensiert og tilpasset lokale behov. I dette kapitlet presenterer utvalget innholdet i en

¹ Wendelborg 2015



Figur 21.1

stor ny statlig satsing for et trygt psykososialt skolemiljø – *Inkluderende skole*. Satsingen bør ses i sammenheng med alle målsettingene utvalget trakk frem i avsnitt 12.5.2.

Å implementere tiltak for et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering er hardt arbeid som krever mye av alle i utdanningssystemet, fra elev, lærer, skoleleder til kunnskapsminister og Stortinget. For at skolene skal kunne forbedre sitt arbeid, er det nødvendig med langsiktig og systematisk arbeid som bygger på skoleomfattende tiltak, utvikling av skolen som organisasjon, kapasitetsbygging og endringsberedskap.² Skolene trenger kompetanse i hvordan de kan arbeide for å fremme trygge psykososiale skolemiljøer, samt tiltak for å forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Satsingen bør være helhetlig og inkludere både juridiske og pedagogiske virkemidler. I denne sammenhengen er det avgjørende at det eksisterende støtte-systemet brukes, og at det bygges kapasitet i alle ledd for en stor satsing. I dette kapitlet vil utvalget skissere innretningen på og innholdet i en ny statlig satsing for et trygt psykososialt miljø, heretter kalt *Inkluderende skole*.

21.2 En forskningsbasert satsing

Vi har mye kunnskap om hva som virker i arbeidet for å utvikle og opprettholde trygge psykososiale skolemiljøer, samt forebygge og håndtere krenkelser og mobbing. Utvalget har redegjort for en del av denne forskningen i utredningens del 3. En ny statlig satsing som tar sikte på å styrke skoleeierne og skolenes kompetanse må bygge på forskningen om hva som skal til for å utvikle og opprettholde trygge og inkluderende psykososiale skolemiljøer, samt forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering og utvikle skolen som organisasjon. I tillegg er det nødvendig å bygge på kunnskap om tidligere nasjonale og internasjonale satsinger og hva som har vært kjennetegn ved innsatser som har

² Ertesvåg og Roland 2014, Læringsmiljøsentret 2014, Oterkiil og Ertesvåg 2012

bidratt til endring i skolenes praksis. Det er også nødvendig å se til forskning om implementering.

21.2.1 Forskning om skolemiljø, krenkelser og mobbing mv.

Utvalget har i kapittel 9 og 10 redegjort for forskning om kjennetegn ved skoler med høy og lav forekomst av mobbing og sentrale faktorer for å utvikle og opprettholde trygge psykososiale skolemiljøer. I kapittel 4 til 8, 13 og 14 er det redegjort for forskning om krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. I arbeidet med skolemiljøet er det i tillegg til et generelt arbeid med faktorer som fremmer et trygt psykososialt skolemiljø, også nødvendig med en kontinuerlig og systematisk innsats rettet mot forebygging og håndtering av krenkelser og mobbing.³ En generell innsats for et trygt psykososialt skolemiljø er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å forhindre krenkelser, og mobbing. Spesifikke tiltak rettet mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering er også nødvendig.⁴ Utvalget vil nedenfor oppsummere noen sentrale funn i utredningens del 3 som bør ha betydning for innholdet i satsingen.

Studier viser at skoler med høy forekomst av mobbing har en svakere profesjonell kultur enn skoler med lav forekomst av mobbing.⁵ Skoler som ikke har organisasjonsmessig kapasitet til endring, har problemer med å overføre kunnskap til praksis.⁶ Det er viktig å fokusere på tiltak for å forbedre skolen som organisasjon, i tillegg til tiltakene rettet mot elevene og klasserommene. Å forbedre den profesjonelle kulturen kan bidra til mindre mobbing. Oterkiil og Ertesvåg har pekt på at en skoles profesjonelle kultur, inkludert ledelse, samarbeid og læreres tilknytning, er sentrale faktorer for en skoles evne til forbedring.⁷ De skolene som har den høyeste forekomsten av mobbing, er de som har minst evne til å forbedre situa-

³ Læringsmiljøsentret 2014, Bru mfl. 2002, Saarento mfl. 2013

⁴ Læringsmiljøsentret 2014

⁵ Ertesvåg og Roland 2014, Roland og Galloway 2004

⁶ Gottfredsson og Gottfredsson 2007, Ertesvåg og Roland 2014, Læringsmiljøsentret 2014

⁷ Oterkiil og Ertesvåg 2012

sjonen fordi det er disse som har den svakest profesjonelle kulturen. En svak organisasjon uten evne til å forbedre seg kan forhindre skoler fra å forebygge og redusere mobbing. Dette betyr at elevenes mulighet til å få hjelp avhenger av kvaliteten på skolens organisasjon. For å redusere mobbing blir det derfor nødvendig å sikre at skolene har evne til utvikling. I tillegg til særskilt oppmerksomhet rettet mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering er det nødvendig at skolen som organisasjon har en god profesjonell kultur og evne til å implementere tiltak.⁸

Et fellestrekk ved skoler som har lav forekomst av mobbing, er at alle ved skolen involveres i arbeidet med å fremme et godt psykososialt skolemiljø og forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.⁹ Disse skolene preges ofte av skoleomfattende arbeid der den profesjonelle kulturen er god, og skolen er motivert for å utvikle og forbedre seg. Videre har skolene en god skolekultur, sterk skoleledelse og god klasseledelse, og de involverer elevene og foreldrene systematisk.

I det følgende oppsummerer vi kort de fem viktigste faktorene for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø. Det generelle arbeidet bør knyttes til disse faktorene. Den første faktoren som har betydning, er skolekulturen. Å etablere en god skolekultur er viktig for et trygt psykososialt skolemiljø. Arbeidet med *skolekulturen* handler om verdiene, holdningene, normene og praksisen ved den enkelte skolen. Det er gjennom dette at rammene for hva som er akseptert og ikke på den enkelte skolen, fastsettes. Arbeidet med skolens verdier, normer og holdninger må også ses i sammenheng med utviklingen og implementeringen av felles regler og rutiner. For å etablere en god skolekultur er skolens ledelse viktig.¹⁰

Den neste faktoren er *skoleledelse*. God skoleledelse er helt grunnleggende for å kunne fremme et trygt psykososialt skolemiljø, forebygge negative hendelser og håndtere enkeltsaker når de oppstår. Skoleledelsen har et særskilt ansvar for at dette er et område som prioriteres, og som det jobbes systematisk med. Skolelederen må også sørge for felles holdninger i personalet om hvor grensene går for uønsket atferd, og hvordan de ansatte skal reagere på negative handlinger.¹¹ God skoleledelse er også relasjonsbasert.

Det er godt dokumentert at *klasseledelse* og *relasjonen mellom lærer og elev* er viktig for elevens opplevelse av det psykososiale skolemiljøet. God ledelse og struktur i opplæringen er en forutsetning for at elevenes arbeidssituasjon skal bli forutsigbar og trygg. Elevene må oppleve støtte, men også at læreren gjennom autoritativ klasseledelse etablerer regler og rutiner. Læreren må etablere en god relasjon til elevene og gi dem emosjonell og sosial støtte.¹² Det er nødvendig å utvikle en relasjonsbasert klasseledelse.¹³

Elev-elev-relasjoner og den enkelte *elevens kompetanse* er også av betydning når det skal skapes et trygt psykososialt skolemiljø. Gode elevrelasjoner er avgjørende for at elevene skal føle tilhørighet til skolen. Tilsvarende kan elevmedvirkning bidra til at elevene opplever skolemiljøet som forutsigbart, og bidra til helse og velvære ved å oppfylle behovet for selvbestemmelse og autonomi.¹⁴

Den siste faktoren er *samarbeid* mellom *foreldrene* og skolen. Gode relasjoner og samarbeid mellom foreldrene og skolen har betydning for elevenes trivsel og læring.¹⁵

I tillegg til dette er det nødvendig med tiltak for å forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.¹⁶ Her er det nødvendig med kunnskap om hva som er årsakene til ulike krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, og hvordan man kan forebygge og håndtere dette. Kunnskapen om håndtering innebærer også oppfølging av de involverte i mobbingen over tid.

21.2.2 Forskning om skoleutvikling, endringsarbeid og implementering

I utformingen av en ny statlig satsing på *Inkluderende* skole bør nasjonal og internasjonal forskning og erfaringer med skoleutvikling og implementering trekkes inn. Kvaliteten på implementeringen har betydning.¹⁷ Utvalget har sett på forskning fra Ontario, anbefalinger til Norge i evalueringen av implementeringen av satsingen *Vur-*

⁸ Ertesvåg og Roland 2014

⁹ Söderström 2011, Rigby 2007

¹⁰ Ahlström 2009

¹¹ Ertesvåg og Roland 2014, Ahlström 2009, Midthassel og Ertesvåg 2008, Læringsmiljøseneteret 2014, Utdanningsdirektoratet 2010

¹² Drugli 2012, Piaña mfl. 2012, Thapa mfl. 2013

¹³ Nordahl 2015

¹⁴ Læringsmiljøseneteret 2014

¹⁵ Læringsmiljøseneteret 2014, Utdanningsdirektoratet 2010

¹⁶ Læringsmiljøseneteret 2014

¹⁷ Durlak og DuPree 2008, Læringsmiljøseneteret 2014

dering for læring,¹⁸ evalueringen av *Bedre læringsmiljø* og rapporter fra *Ungdomstrinn i utvikling*, for å nevne noen.¹⁹ Den pedagogiske forskningen vi har nasjonalt og internasjonalt, viser også at det er gjennom kollektiv kompetanseutvikling og kapasitetsbygging der de eksisterende strukturer anvendes, at det oppnås best resultater også når det gjelder mobbing og elevenes sosiale og personlige utvikling.²⁰ Utvalget viser til denne utredningens del 3, og mener at dette bør legges til grunn ved utformingen av innholdet i en ny satsing.

Når det gjelder internasjonale erfaringer, er erfaringene fra Ontario med en systemomfattende reform for å øke kvaliteten i utdanningssystemet relevante. I Ontario satte de søkelyset på endringer som omfattet alle – staten, skoleeierne, skolelederne, skolene og lærerne. De var opptatt av å skape et system som dro i samme retning, og muliggjøring av omfattende systemendringer gjennom felles engasjement.²¹ For å nå de ønskede målene var det ikke tilstrekkelig kun å endre praksisen i skolen. Det var behov for å endre måten hele utdanningssystemet arbeidet på.²²

Videre mener utvalget at evalueringen av implementeringen av satsingen *Vurdering for læring* har overføringsverdi.²³ Denne evalueringen inneholder analyser av implementeringen av satsingen og trekk ved utdanningssektoren som har betydning for innretningen av statens arbeidsmåter når det er et mål å endre praksis i skolene. Utvalget mener at Hopfenbeck mfl. sine fem hovedanbefalinger til Norge også gjelder for statens arbeid med psykososialt skolemiljø. Anbefalingene er

- å legge til rette for kommunikasjon og tillitsbygging mellom ulike nivåer
- å evaluere satsingens prioritering i lys av andre politikkreformer
- å legge til rette for storskala kapasitetsbygging

¹⁸ OECD gjennomførte i sitt prosjekt «Governing Complex Education Systems» i 2013 en evaluering av implementeringen av satsingen *Vurdering for læring*. Utdanningsdirektoratet har siden 2010 gjennomført satsingen *Vurdering for læring*. Det overordnede målet for satsingen har vært at skoleeiere, skoler og lærebedrifter/opplæringskontorer skal videreutvikle en vurderingskultur og en vurderingspraksis som har læring som mål.

¹⁹ Hopfenbeck mfl. 2013, Helgøy og Homme 2013

²⁰ Elmore 2009, Fullan 2014, Hargreaves og Fullan 2013, Mitchell 2014, Hattie 2009, Nordahl mfl. 2014

²¹ Fullan 2014

²² Fullan 2014, Glaze 2013

²³ Hopfenbeck mfl. 2013

- å utvikle en bærekraftig implementeringsstrategi i forkant av at satsingen starter
- å sette inn tiltak for å redusere gapet mellom teori og praksis²⁴

Den siste statlige satsingen på læringsmiljø er *Bedre læringsmiljø 2009–2014*.²⁵ Funn fra evalueringen av denne satsingen er gjengitt i kapittel 2. Det er et funn i evalueringen at skoler og skoleeiere i perioden har fått økt oppmerksomhet på læringsmiljø og forsvarlig system, men det er ikke forskjeller mellom skoler som har hatt lokale utviklingsprosjekter, og de som ikke har hatt det.²⁶ I delrapport 4 så Rokkansenteret på om satsingen har hatt betydning for elevenes oppfatning av læringsmiljøet.²⁷ Hovedinntrykket er at elevene er fornøyde med læringsmiljøet, og at denne oppfatningen holder seg relativt konstant for alle skoler uavhengig av om de har hatt lokale prosjekter eller ikke. De finner ikke målbare forskjeller mellom prosjektskoler og andre skoler i elevenes oppfatning av skolemiljøet. Helgøy og Homme oppsummerer *Bedre læringsmiljø* i delrapport 5 og viser til at satsingen har både sterke og svake sider. De gir følgende anbefalinger for at arbeidet med læringsmiljøet kan lykkes:

- «– Skoleeiere bør ha tett dialog og styring med skolene, samtidig med at skolene evner å etterfølge kravet om stor grad av selvstendighet i innsatsen for læringsmiljøet. Skolene klarer seg imidlertid ikke på egenhånd. Der skoleeier og skoler er på lag lykkes en best. Det er viktig å ha 'sparringspartnere' enten hos skoleeier, i kolleganettverk eller i en ekstern veileder.
- Skoleeier og nasjonale utdanningsmyndigheter må legge til rette for veldrevne systemer for spredning av ideer mellom skoler. Skolene ser på et bredt tilfang av tiltak, verktøy, maler og standarder med tilpasningsmuligheter på skolenivå som nyttig.
- Tiltak som iverksettes, lykkes best om de er skolebaserte og ikke oppfattes å komme ovenfra. Relasjonen mellom skoleleder og lærere bør baseres på tillit og tiltakene som iverksettes må ha relevans for det daglige undervisningsarbeidet. Det må i tillegg være sammenfall mellom statlige og lokale

²⁴ Hopfenbeck mfl. 2013

²⁵ Satsingen ble utvidet til også å gjelde i 2015

²⁶ Helgøy og Homme 2013

²⁷ Christensen mfl. 2013

satsinger, og mellom skoleeiers og skolens satsinger.

- Langsiktighet og konsistens mellom de ulike satsingene hos skoleeier og skoler er viktig for arbeidets forankring på skolenivå. Å tenke langsiktig og å 'holde seg på veien', er viktig. Her ligger også potensialet for forankring av arbeidet, slik at det blir integrert i skoleorganisasjonen og videreført. Skolens utviklingsarbeid blir dermed i større grad lik læringsmiljøarbeid.»²⁸

Utvalget deler vurderingen om at skoleeierens rolle er viktig i arbeidet med det psykososiale skolemiljøet, samtidig som innsatsen må være skolebasert. Vi har også merket oss behovet for å spre ideer mellom skoler og at verktøy mv. må oppleves som nyttig. Utvalget ser også at det må være sammenfall mellom satsinger, og tiltakene må oppleves som nyttige i det daglige undervisningsarbeidet, samt at det er behov for langsiktighet og forankring. Samtidig viser evalueringen av *Bedre læringsmiljø* at det er noen forbedringspunkter, ikke minst når det gjelder elevenes vurdering av skolemiljøet.²⁹ Basert på forskning som det er referert til i denne utredningen, vil utvalget understreke at det i tillegg til generelt arbeid for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø er nødvendig med en mer målrettet innsats rettet mot forebygging og håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Det er en forutsetning at skoleeierne og skolene har den nødvendige kompetansen til å avdekke, håndtere og følge opp krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering på en egnet måte.³⁰ Her vil PP-tjenesten kunne være en sentral aktør. Det er viktig at skolene, gjerne i samråd med PP-tjenesten, vet når elever eventuelt bør henvises videre til helsesektoren for nødvendig oppfølging. Det er mange som sliter med posttraumatisk stresslidelse grunnet mobbing.³¹

Utvalget legger til grunn at det er nødvendig å anvende skoleomfattende implementeringsstrategier ut fra den kunnskapen vi i dag har om hvordan vi kan forebygge og redusere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i et inkluderende og trygt skolemiljø. Dette vil dreie seg om å arbeide med sentrale faktorer i skolemiljøet som vi vet utvikler gode inkluderende fellesskap gjennom den daglige pedagogiske praksis-

sen i skolen, og som er forankret i skolens verdier og mål. Det vil si at dette arbeidet må integreres i undervisningen. Det daglige skoleomfattende arbeidet med faktorer i skolemiljøet har også den fordel at det samtidig vil fremme elevenes skolefaglige læringsutbytte og sosiale og personlige utvikling.³² Utvalget vil peke på at det er nødvendig med tiltak for å involvere elever og foreldre i arbeidet i større grad. Eleven må gis mulighet til å delta og bli hørt. Dette vil også innebære at barnekonvensjonen må implementeres bedre.

Utvalget mener at en stor utfordring er knyttet til implementering. Kunnskapsdepartementet presenterte i Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei* en ambisjon om å styrke implementeringen og gjennomføringen av utdanningspolitikken. Dette gjøres på grunnlag av flere evalueringer der det ble påpekt at departementet ikke hadde hatt tilstrekkelige strategier for å sikre at utdanningspolitikken ble gjennomført og nådde ut til elevene. Departementet la da til grunn fire prinsipper som er særlig relevante for implementeringen: tydelig retning, lokalt handlingsrom og forankring, kapasitetsbygging og oppfølging. Utvalget er enig i at disse er prinsipper for implementeringen, men ønsker å utdype dette. Utvalget mener at det er grunn til å se nærmere på forutsetningene for at statlige initiativer skal kunne føre til endringer for elevene, og mener at dette vil kreve at hele systemet forplikter seg og drar i samme retning. Basert på dette vil utvalget gi noen føringer for satsing på trygge og inkluderende skolemiljøer og skisserer hovedpunktene i statens nye satsing.

21.2.3 Forholdet til skolens eksisterende arbeid med skolemiljø

Satsingen bør samordnes med skoleeiers og skolens øvrige arbeid. Mange skoler og skoleeiere kan ha god nytte av å anvende evidensbaserte programmer i sitt arbeide. Det er også omfattende dokumentasjon både nasjonalt og internasjonalt på at programmer kan ha en effekt når de implementeres godt (se kapittel 11). Gode programmer har klare målformuleringer, teoretisk fundament, kan dokumentere effekten og tilbyr implementeringsstøtte og kvalitetssikring. Skolene bør derfor som en del av sin kompetanseutvikling kunne velge å anvende et evidensbasert program etter en analyse av lokale behov. For noen vil dette kunne være et antimobbeprogram, for andre vil det være et program som har som hovedmål å redusere problematferd og øke sosial kompe-

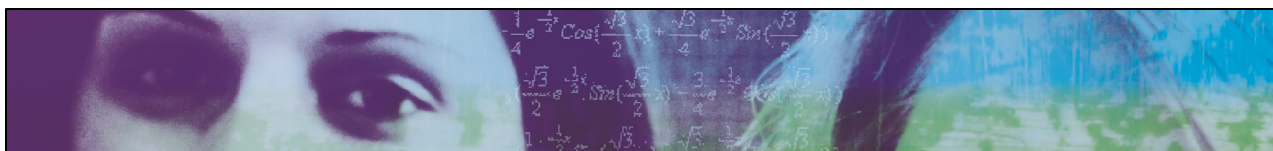
²⁸ Helgøy og Homme 2015 side 7-8

²⁹ Christensen mfl. 2013

³⁰ Roland 2014, Moen 2014, Læringsmiljøsentret 2014

³¹ Idsøe mfl. 2012

³² Nordahl 2015



Figur 21.2

tanse, mens andre kan ønske å sette i verk tiltak som fremmer god psykisk helse. Det bør finnes tilgjengelige evidensbaserte programmer for alle kommuner i Norge. Det er en utfordring at tiltak iverksettes med gode intensjoner uten at disse er utprøvd og effekten dokumentert. Barn og unge har krav på at det finnes dokumentasjon på at innsatsene de involveres i på skolen er virksomme, og ikke minst at de ikke har negative effekter. Programmene må være i samsvar med rammeverket som foreslås her.

21.3 Tydelig retning – Felles forpliktelse og høye forventninger

I en ny satsing er det, slik utvalget ser det, avgjørende at staten er tydelig på målet med satsingen og hvorfor arbeidet er viktig. Når det gjelder elevenes psykososiale skolemiljø, er det stor grad av enighet om det grunnleggende, nemlig at alle elever skal oppleve at norsk skole er et trygt sted å være der elever trives og får utviklet sitt fulle potensial. Dette er både en rett etter FNs barnekonvensjon og nasjonal lovgivning og politikk. Utvalget mener at regjeringen må være tydelig på hvorfor det er nødvendig å jobbe for å fremme trygge psykososiale skolemiljøer uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Dette handler om den moralske forpliktelsen til å jobbe for det felles målet.

Erfaringer fra Ontario viser viktigheten av å være tydelig på det felles moralske formålet som forplikter alle til å jobbe for å nå målene.³³ For å få til omfattende endringer var det avgjørende at de som var involvert i arbeidet, hadde en forståelse av hvorfor dette var viktig. Driveren var den moralske forpliktelsen og at de hadde høye forventninger til alle involverte. Det kan i en del tilfeller være slik at alle støtter opp om formålet – på papiret. For at endring skal skje, må den moralske forpliktelsen og høye forventninger gjennomsyre alt.

Utvalget mener at det er viktig å etablere en felles moralsk forpliktelse slik at alle drar i samme

retning for å nå felles mål. Felles moralsk forpliktelse kan etableres gjennom å være tydelig på viktigheten av arbeidet, blant annet gjennom å løfte frem konsekvensene av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Det at det norske folk mener at det er viktig å jobbe for trygge psykososiale miljøer uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering fikk vi vist i november 2014 i forbindelse med mediedekningen av Odin-saken, som førte til mange lokale fakkeltog mot mobbing samt en massiv mobilisering på sosiale medier mot mobbing. Å være tydelig på det moralske formålet må i tillegg suppleres med høye forventninger. Lista for hva vi skal oppnå, må legges høyt. Nullvisjonen om krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering vil være et eksempel på dette. Utvalget mener her at kunnskapsministerens tydelighet på at vi som et anstendig samfunn skal ha en nullvisjon om mobbing, er et viktig signal og tilkjennegir den typen høye forventninger.

For å oppnå de ønskede resultatene vil utvalget igjen understreke at det er nødvendig med få statlige mål som innsatsen konsentreres om, se kapittel 12. Utvalget mener at det er gjort flere grep i denne retningen i de siste årene, og at det er viktig at dette fastholdes videre. At alle elever skal ha et trygt og inkluderende skolemiljø, er ett av tre prioriterte mål innenfor grunnopplæringen. Dette må gjennomsyre statens og skolenes innsats og innebære at det settes av tilstrekkelige ressurser til arbeidet.

21.4 Kommunikasjon og tillit (partnerskap)

I evalueringen av implementeringen av *Vurdering for læring* var ett funn at de skoleeierne som implementerte *Vurdering for Læring* med suksess, viste en tydelig kommunikasjon mellom styringsnivåene og en høy grad av tillit mellom de involverte.³⁴ Den første hovedanbefalingen til Norge var knyttet til kommunikasjon og å bygge tillit mellom ulike nivåer i systemet for å legge til

³³ Fullan 2014, Glaze 2013

³⁴ Hopfenbeck mfl. 2013

Boks 21.2 Et eksempel fra Skottland

I Skottland er det etablert et nasjonalt partnerskap knyttet til skolemiljø og nedsatt en styringsgruppe. Regjeringen har opprettet Scottish Anti-Bullying Steering Group – SAGBIS. Dette er en gruppe som er bredt sammensatt av ulike aktører i det skotske utdanningssystemet. Sammen med the Scottish Anti-Bullying Steering Group har den skotske regjeringen publisert *A National Approach to Anti-Bullying for Scotland's Children and Young People* i desember 2010. Her er det utarbeidet en felles visjon om og mål for antimobbearbeidet i Skottland. Her er blant annet de ulike aktørenes roller og ansvar avklart. Navnet er endret til Scottish Advisory Group on Behaviour in Schools (SAGBIS).

rette for kontinuerlig utveksling mellom ulike aktører for på den måten å skape et forum for tilbakemeldinger og læring, noe som vil bidra til større tillit i satsingen. I denne forbindelse merker utvalget seg at rapporten anbefaler at det bør etableres et forum for tilbakemeldinger og læring som kan bidra til større tillit i satsingen.³⁵

I Ontario har «å bygge offentlig tiltro» vært et mål siden 2003. Dette var det eneste målet som ble videreført ved revideringen av strategien i 2013. Tilnærmingen i Ontario bygger på en erkjennelse av at endringer best realiseres i et positivt samarbeidsklima.³⁶ I Ontario var de opp tatt av partnerskap som samarbeider på tvers av ulike nivåer med vekt på undervisning og resultater. De hadde oppmerksomhet på å bygge ned skiller, for eksempel mellom fag og trivsel.³⁷ Tilsvarende understreking av partnerskap finner vi også i Skottland. Se boks 21.2.

Utvalget merker seg også viktigheten av å etablere tillit og involvere alle i utdanningssystemet i arbeidet på en forpliktende måte.³⁸ Denne kommunikasjonen og tilliten kan bygges gjennom å involvere og etablere et forpliktende partnerskap mellom relevante aktører som kan bidra i satsingen. For å etablere tillit og bedre kommunikasjonen er *partnerskap* mellom staten og ulike aktører en vanlig arbeidsform. Utvalget viser til erfaringer

med partnerskap i Ontario, Skottland og i norske satsinger som GNIST og Ungdomstrinn i utvikling.

Utvalget mener det er behov for å etablere et mer forpliktende samarbeid knyttet til skolemiljø enn *Manifest mot mobbing*, og at det bør etableres et gjensidig forpliktende partnerskap mellom regjeringen og relevante samarbeidspartnere. Det er ikke nok å undertegne en partnerskapsavtale. De som skriver under på en partnerskapsavtale, skal forplikte seg til konkrete oppgaver, og forventningene til partnerne skal være presisert ved undertegnelse, og partnerne vil bli ansvarliggjort. Utvalget mener at det er på tide å videreutvikle *Manifest mot mobbing*. Utvalget mener også at man bør gjennomgå hvem som skal være partnere i avtalene. Partnerskapet skal handle om mer enn nasjonal bevissthet. Det skal være en forpliktelse for alle parter og skal bidra til å legge til rette for bedre kommunikasjon og tillitsbygging. Partnerne må forplikte seg til å bidra til å skape forståelse av arbeidet hos skoleeiere, skoler og andre involverte.

Partnerne bør delta i utformingen av en ny statlig strategi for *Inkluderende skole* uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, og det bør avklares hva de skal bidra med i arbeidet. Partnerne må gi tilbakemelding til staten om det arbeidet som utføres, og staten må være tydelig på hvorvidt det som forventes av partnerne, blir oppfylt. Det kan også være aktuelt med lokale eller regionale partnerskap, men dette bør avgjøres lokalt. Eksempler på partnere kan være Kunnskapsdepartementet, Elevorganisasjonen, Foreldreutvalget for grunnopplæringen, KS, Skolelederforbundet, Utdanningsforbundet, representanter fra universitets- og høyskolesektoren, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

21.5 Langsiktighet og systematisk innsats

Forskning om implementering viser at det tar tid å endre praksis i skolene.³⁹ Fullan peker på at endring tar minst tre til fem år.⁴⁰ Andre hevder det tar enda lengre tid. Det er avgjørende at tidsperioden for en ny satsing ikke blir så kort at den i seg selv umuliggjør implementering. Utvalget mener at en ny satsing bør vare fra 2016 til 2023. Dette vil gi

³⁵ Hopfenbeck mfl. 2013

³⁶ Glaze 2013

³⁷ Fullan 2014

³⁸ Hopfenbeck mfl. 2013, Fullan 2014

³⁹ Fullan 2014

⁴⁰ Fullan 2014

mulighet til et langsiktig perspektiv i planleggingen.

For å sikre implementering må trykket holdes opp i hele satsingsperioden, uavhengig av om skoleeierne og skolene på det aktuelle tidspunktet følger den skolebaserte kompetanseutviklingen som foreslås nedenfor. Også skoler som ikke enda har deltatt, og skoler som tidligere har deltatt, må prioritere å arbeide med å utvikle og opprettholde trygge psykososiale skolemiljøer og kunne få hjelp i arbeidet.

Tydelig ledelse med klare forventninger og tillit er sentrale komponenter når Ontarios gode resultater forklares. Det understrekes også at alle i systemet må *dra i samme retning*.⁴¹ Fullan understreker også at dette betyr at det er avgjørende å holde trykket oppe og hele tiden ha blikket festet på målet.⁴² Å holde trykket oppe i hele perioden for satsingen vil kreve sterk ledelse og tydelighet fra kunnskapsministeren, Utdanningsdirektoratet, skoleeiere, skoleledere og Læringsmiljøsentret, for å nevne noen. Fremgangsrike skoler, distrikter og større systemer har en «sterk» ledelse som klarer å holde fokus. Det er viktig ikke å miste budskapet av syne. Dersom det skjer, mister man samtidig muligheten for den ønskede endringen.⁴³ For å implementere endringene og oppnå ønskede resultater er det avgjørende med en fast kurs fra starten. Det må være en vedvarende prioritet i regjeringen, støttet av ressurser og en realistisk plan, for at skoleledere og lærere engasjerer seg og har tiltro til arbeidet.⁴⁴ Sterk ledelse er nødvendig i alle faser: fra startfasen, under vedlikehold og ved videreutvikling av ideer. Sterk ledelse handler også om å vise handlekraft. Det er også behov for å tenke gjennom hvordan arbeidet i skolene skal opprettholdes etter at periodene da skolen får støtte, er over. For å oppnå resultater er det også nødvendig at andre sektorer og ulike fagmiljøer er bidragsyttere, deriblant universitetet og høgskoler og helsesektoren gjennom for eksempel ulike kompetansesentre.

Utvalget har merket seg at det både i Ontario og i evalueringen av implementeringen av *Vurdering for Læring* understrekes at det er viktig å redusere antall innsatsfaktorer. Hopfenbeck mfl. sin andre hovedanbefaling til Norge var å evaluere

satsingens prioriteringer i sammenheng med andre reformer. Dette punktet kan kobles tett mot reformtrettighet i Norge, særlig hos lærerne. Det er viktig å tilby veiledning i å gjøre prioriteringer til mindre skoleeiere og andre som kan bli overveldet av politiske reformer. De anbefalte å etablere nettverk mellom fremragende lærere, skoleledere, skoler og skoleeiere og de som sliter med endringen, for å overvinne implementeringsproblemer. De peker også på at det ville være nyttig å vise lærerne hvordan de ulike statlige satsingene kan støtte hverandre, istedenfor å konkurrere med hverandre. De mente også at det kan være nyttig å tenke gjennom hvor mange satsinger det er effektivt å ha løpende samtidig i Norge. Implementering av ny praksis er komplekst og krever kompetanse og ledelse. De skoleeierne som lykkes, viser både ledelsesferdigheter og kunnskap om innholdet i satsingen. Det er kritisk at disse elementene blir utviklet i prosessen.⁴⁵ Tidsbrukutvalget trakk også frem det faktum at skolen var preget av reformtrettighet.⁴⁶

Utvalget har fått flere tilbakemeldinger om reformtrettighet. Utvalget er bekymret for om det er for mange statlige satsinger, og mener at det er grunn til å være varsom med å initiere nye satsinger. Imidlertid er skolemiljøet et av statens prioriterte områder. Utvalget er opptatt av at det ikke er noen motsetning mellom det å jobbe med fag og det å jobbe med et trygt psykososialt miljø, tvert imot. Det ene styrker det andre. Har man et trygt skolemiljø, er det også lettere å få gode faglige resultater. Dette betyr at det er muligheter for å samordne statlige satsinger bedre. Utvalget viser til at i 2017 utgår periodene for satsingene *Ungdomstrinn i utvikling* og *Vurdering for Læring*. Dette kan være et gunstig tidspunkt for å sette i gang en satsing på skolebasert kompetanseutvikling rettet mot trygge og inkluderende skolemiljøer som bygger på den samme plattformen som de andre satsingene. Dette vil innebære at skolene og skoleeierne kan fortsette arbeidet med kollektiv kapasitetsbygging. På den måten kan den positive utviklingen i skolenes kapasitet videreføres. En av erfaringene fra Ontario er ifølge Glaze at når skolene har oppmerksomhet på like muligheter og likeverd, er det uunngåelig ikke å se forbedrede prestasjoner for alle elever.⁴⁷

⁴¹ Glaze 2013

⁴² Fullan 2014

⁴³ Fullan 2014

⁴⁴ Fullan 2014

⁴⁵ Hopfenbeck mfl. 2013

⁴⁶ Meld. St. 19 (2009–2010)

⁴⁷ Glaze 2013

21.5.1 En strategi for satsingen med plan for implementering

For å lykkes med satsingen er det nødvendig med noen nøkkelmål og en strategi.⁴⁸ Glaze peker på at systemer ofte kaster bort tiden på for mange prioriteringer istedenfor å peke ut noen få områder som søkelyset rettes mot.⁴⁹ Evalueringen av implementering av *Vurdering for Læring* understreker også viktigheten av visjon, mål og strategisk plan i arbeidet.⁵⁰ Det må utvikles en bærekraftig implementeringsstrategi. Dette innebærer å sikre at de nødvendige ressursene for kapasitetsbygging er tilgjengelig etter at satsingen er over. Skoleledere må styrkes slik at de kan legge til rette for bærekraftige endringer og gis den nødvendige kunnskapen om endringsprosesser, underliggende antakelser, forskningsbasert kunnskap, så vel som potensielle fallgruver.⁵¹ Styringsaktører og skoleledere trenger trening og støtte i tilegnelsen av forskningsbasert kunnskap for å utvikle økt kompetanse på dette området og stå rustet til å legge til rette for endring.

Evalueringen av implementering av *Vurdering for Læring* pekte på at en utfordring var at myndighetene ikke hadde en klar visjon og forventninger til de involverte. Hopfenbeck mfl. anbefalte derfor at det burde kommuniseres klare mål og forventninger for satsingen, og at disse burde foreligge ved oppstart. Ved implementering er det behov for klare mål og forventninger fra departementet og en prosess for implementering. Sentrale punkter er tydelig kommunikasjon og en felles forståelse hos de ulike nivåene, og enighet om at resultater på kort og mellomlang sikt må sikres for å optimalisere prosessen.⁵² Implementeringen må skje i samarbeid med elevene.

Den fjerde hovedanbefalingen til Norge var å utvikle en bærekraftig implementeringsstrategi. Dette innebærer å forsikre at de nødvendige ressursene for kapasitetsbygging er tilgjengelig etter at satsingen er avsluttet. Utvalget vil understreke at dette også gjelder for arbeidet med skolemiljøet. Det er nødvendig med en implementeringsstrategi, og at det er tenkt på bærekraft også etter at strategiperioden er over. Utvalget mener at departementet må utvikle en plan for implementering knyttet til en ny strategi for trygge psykososiale skolemiljøer uten krenkelser, mobbing, trakas-

⁴⁸ Hopfenbeck mfl. 2013, Fullan 2014

⁴⁹ Glaze 2013

⁵⁰ Hopfenbeck mfl. 2013

⁵¹ Hopfenbeck mfl. 2013

⁵² Hopfenbeck mfl. 2013

Boks 21.3 Rammeverk for skolebasert kompetanseutvikling i Ungdomstrinn i utvikling

Rammeverket handler om at undervisningen på ungdomstrinnet skal bli mer praktisk, variert og motiverende i alle fag. Dette er utarbeidet for å informere om nasjonale rammer, prinsipper, roller og organisering av skolebasert kompetanseutvikling i klasseledelse, regning, lesing og skriving. Dette inneholder blant annet omtale av skolebasert kompetanseutvikling, prinsipper for dette, og kjennetegn ved god kvalitet i klasseledelse og i regning, lesing og skriving som grunnleggende ferdigheter.¹ Det er i tillegg utarbeidet en plan for den skolebaserte kompetanseutviklingen samt bakgrunnsdokumenter med utfyllende stoff om satsingsområdene: klasseledelse, regning, lesing og skriving, samt vurdering for læring og organisasjonslæring, siden disse skal inngå i områdene. Dette rammeverket skal legges til grunn av alle som er involvert i satsingen.

¹ Utdanningsdirektoratet 2014c

sering og diskriminering. Utvalget viser her til det arbeidet som er gjort i forbindelse med ungdomstrinnsatsingen. Planen for implementering må være utarbeidet ved oppstart og man må tenke i kort, mellomlangt og langt tidsspenn. Det må også tenkes gjennom hva som må gjøres for at det som implementeres, fører til varig endring og er bærekraftig også etter at satsingsperioden er over slik at det skapes en kultur for varig endring.⁵³

21.5.2 Nasjonalt rammeverk for å sikre elevene et trygt miljø

I forbindelse med satsingen bør det utarbeides et nasjonalt rammeverk for et trygt og inkluderende psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Tilsvarende er gjort i satsingen *Ungdomstrinn i utvikling*, der Utdanningsdirektoratet har utviklet et rammeverk for skolebasert kompetanseutvikling (se boks 21.3). Tiltak i satsingen skal være i samsvar med rammeverket.

Utvalget mener at Utdanningsdirektoratet, i samarbeid med Læringsmiljøsenetret som faglig

⁵³ Hopfenbeck mfl. 2013

ansvarlig, bør få i oppdrag å utvikle et tilsvarende nasjonalt rammeverk for arbeid med å skape og opprettholde et trygt psykososialt skolemiljø. Oppdraget skal løses i samarbeid med andre relevante fagmiljøer. Rammeverket skal bygge på sentrale faktorer som er definert i kunnskapsgrunnlaget i utredningens del 3 og oppdatert forskning. Ulike ressurser som er utviklet og blir utviklet av Utdanningsdirektoratet og Læringsmiljøsentret, bør justeres og bygge på dette rammeverket.

Utvalget mener at det i rammeverket bør være tydelig at det skal jobbes bredt med det psykososiale skolemiljøet basert på faktorene i skolemiljøet, men at det også er nødvendig med spesifikke tiltak for å forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Rammeverket bør si noe om god praksis i arbeidet. I tillegg til god praksis for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø bør rammeverket si noe om blant annet:

- god praksis i arbeid mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering
- god praksis for regelverksetterlevelse etter opplæringsloven kapittel 9a
- god praksis for involvering av elever og foreldre
- god praksis for å forebygge og håndtere digital mobbing

21.6 Kapasitetsbygging

For å implementere statlige mål er kapasitetsbygging sentralt. I Ontario understrekes særlig utviklingen av kollektiv kapasitetsbygging. *Kollektiv kapasitet* er et resultat av at hele kulturgrupper forbedres – skolekulturer, skoledistriktkulturer og regjeringskulturer.⁵⁴ Individuell kapasitetsbygging er nødvendig i mange tilfeller, men det er først når den inngår som en del av en mer helhetlig og målrettet utviklingsstrategi, at den får full effekt. Dette fordrer at alle drar i samme retning, noe som krever at vi kan og forstår hva som konstituerer selve endringsimperativet.⁵⁵ Strategiene for individuell og kollektiv kapasitet må være sammenvevde og fungere sammen.

Evalueringen av implementering av *Vurdering for læring* pekte også på at i en stor satsing er det viktig å bygge kapasitet i stor skala. For å legge til rette for en opptrapping av en satsing bør kapasitetsbyggingselementet forstørres for å legge til rette for implementering. Profesjonell utvikling

avhenger av kompetansen til den enkelte og systemet som helhet, og individene i systemet må vite hvordan de skal implementere den intenderte endringen. Dette betyr at skolelederne også må vite hvordan de legger til rette for endringer. De trenger kunnskap om innholdet i endringsprosessen når det gjelder hva som virker, og hva som er de teoretiske antakelsene som ligger til grunn for det nye undervisningsparadigmet. Skolelederne trenger støtte for å være i stand til å opprettholde dette fokuset over tid.⁵⁶ Forskerne anbefalte også et nasjonalt senter for vurdering som kan hjelpe. Senteret skulle jobbe tett innpå praktikerne for å identifisere behov for kapasitetsbygging og hvordan man kan oppmuntre lærere og skoleledere til å engasjere seg og være tett knyttet til relevant forskning.⁵⁷ På læringsmiljøområdet er Læringsmiljøsentret nettopp et slikt nasjonalt senter.

Sentralt i satsingen – *Inkluderende skole* – er kollektiv kapasitetsbygging. Hensikten er å utvikle skolens samlede kunnskap, holdninger og ferdigheter når det gjelder psykososialt skolemiljø, og forebygging og håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Når det gjelder kapasitet, er det nødvendig at skolene både har *generell* kapasitet og *spesifikk* kapasitet for å lykkes med å utvikle og opprettholde et trygt psykososialt skolemiljø.⁵⁸ Det betyr at skolen har den kapasiteten som kreves for skoleutvikling generelt. Med intervensjonsspesifikk menes det at skolene har de kunnskaper og ferdigheter som er nødvendige for å implementere arbeid på området, det vil si å fremme trygge og inkluderende psykososiale skolemiljøer og forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.⁵⁹ Kapasitetsbyggingen må være differensiert. Det må tas høyde for at det er forskjeller mellom skoler og skoleeiere.⁶⁰ Det må bygges kapasitet både hos de gode skolene og hos de som strever. Det er nødvendig å bygge kapasitet slik at det blir en vane. Kapasiteten som bygges må gi kunnskaper og ferdigheter for nåtid og fremtid. Det vil være utfordringer i fremtiden vi ikke kjenner til. Derfor må det være fleksibilitet til å tilpasse seg nye behov, for eksempel bruk av sosiale medier og digital mobbing.⁶¹ Det er derfor nødvendig å utvikle ny kunnskap gjennom forskning.

⁵⁶ Hopfenbeck mfl. 2013

⁵⁷ Hopfenbeck mfl. 2013

⁵⁸ Oterkiil og Ertesvåg 2012

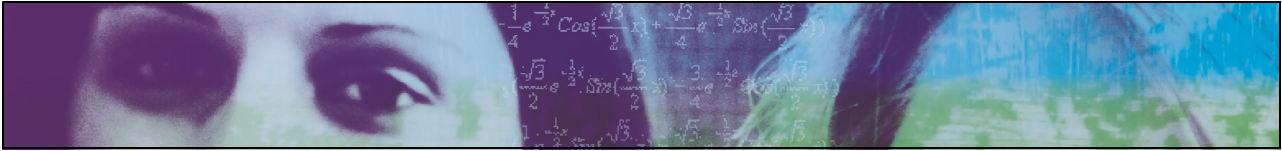
⁵⁹ Oterkiil og Ertesvåg 2012

⁶⁰ Stoll 2010

⁶¹ Stoll 2010

⁵⁴ Fullan 2014

⁵⁵ Jøsendal og Tiller 2014



Figur 21.3

Utvalget har merket seg de utfordringene som Hopfenbeck mfl. påpeker ved at ulike interessenter hadde ulik oppfatning av innholdet i satsingen, og at det var nødvendig å tydeliggjøre dette. Dette er etter utvalgets vurdering også en utfordring i arbeidet med skolemiljøet. Det at skoleeiere og skoler hadde andre oppfatninger av læringsmiljøet enn det Utdanningsdirektoratet formidlet i kunnskapsgrunnlaget, er trukket frem som et funn i evalueringen av *Bedre læringsmiljø-satsingen*.⁶² Det betyr at det fortsatt er behov for å formidle og forankre kunnskap om sentrale begreper og forskning om arbeidet for å skape et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser og mobbing. Utvalget mener at Læringsmiljøsentret bør ha en ledende rolle i å formidle forskning til praksisfeltet. Læringsmiljøsentret har forskning som en del av sitt mandat, og dette bør utnyttes bedre. Dette sentret bør knyttes enda tettere mot utfordringen med å tette gapet mellom teori og praksis. Utvalget mener at det å bygge kapasitet er noe av det viktigste som må gjøres for å skape og opprettholde trygge psykososiale skolemiljøer.

21.7 Innholdet i satsingen

Det overordnende målet for satsingen bør være det nasjonale målet fra statsbudsjettet – *Elever skal ha et trygt og inkluderende skolemiljø*. Dette målet bør kobles tydelig til elevenes individuelle rett etter opplæringsloven § 9A-1 til et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet, og at vi har en nullvisjon når det gjelder krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen. Skolen skal ha nulltoleranse for slike hendelser. Et bredt arbeid for et trygt psykososialt skolemiljø er basisen for satsingen. Det må være forankret i faktorene for et trygt psykososialt skolemiljø, samtidig som det er nødvendig å bygge generell kapasitet for skoleutvikling. Det er nær sammenheng mellom faglig læring og sosial læring. Dette vil også føre til god undervisning, som igjen vil kunne føre til økt læringsutbytte hos elevene.

⁶² Helgøy og Homme 2013

Satsingen skal bedre den pedagogiske praksisen i skolene og for å nå målet må det arbeides helhetlig. Det er ikke tilstrekkelig med målrettede tiltak som forebygger og griper inn overfor krenkelser mv. Skolen må også jobbe med tiltak for å fremme trygge skolemiljøer og organisasjonsutvikling. Utvikling og opprettholdelse av et trygt psykososialt skolemiljø er et langsiktig, systematisk og kontinuerlig arbeid som krever involvering fra skoleeierne, hele personalet på skolen, elevene og foreldrene. Arbeidet må bygges på forskningen og erfaringen, slik det ble redegjort for over i avsnitt 21.2.1 og 21.2.2 og i del 3. Arbeidet med å fremme et trygt psykososialt miljø inkluderer alle de fem sentrale faktorene i denne utredningen – skolekultur, skoleledelse, relasjonsbasert klasseledelse, elevrelasjoner og samarbeid med hjemmet samt forbygging og håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

Utvalget merker seg at det er fellestrekk ved skoler som har lav forekomst av mobbing. Ved disse skolene ser vi at det er en kultur for at alle involveres i arbeidet for å forebygge mobbing, også elevene. Vi kan oppsummere dette i at disse skolene ofte har et skoleomfattende arbeid der alle er involvert. Andre funn er at skolens profesjonelle kultur er god, og at skolen som organisasjon har kapasitet til å utvikle seg og forbedre seg. Disse skolene har en sterk skoleledelse, god klasseledelse, oppmerksomhet på skolekulturen og involverer elevene og foreldrene. Vi ser også at relasjonen mellom elevene og lærerne er god. Rektors holdning til mobbing har betydning for skolens praksis. For å jobbe for et trygt psykososialt miljø må skolen ha kapasitet for utvikling og endringsberedskap. Kapasiteten må være knyttet både til skolens generelle utvikling og til hvordan man kan fremme et trygt psykososialt skolemiljø, og forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.⁶³ Det er avgjørende at lærerne og skolen ikke besitter kun teoretisk kunnskap, men også praktiske ferdigheter og handlingskompetanse. I avsnitt 15.5 har utvalget også vist til at regelverkskompetansen i sekto-

⁶³ Ertesvåg og Roland 2014, Ertesvåg og Oterkiil 2012

ren er lav, og at det er behov for tiltak for å øke denne og regelverksetterlevelsen. I *Bedre læringsmiljø-satsingen* trekkes det frem som positivt at pedagogiske virkemidler brukes i sammenheng. Forskerne finner at denne typen hybridsatsing er positiv.⁶⁴ Utvalget mener at i en fremtidig satsing er det også avgjørende at de *pedagogiske og juridiske virkemidlene brukes i sammenheng og understøtter hverandre*. Når regelverket og pedagogiske virkemidler harmoniseres, blir de mer kraftfulle. Slik utvalget ser det, er det et stort utviklingspotensial her, men det er relevante erfaringer særlig fra satsingen *Vurdering for Læring*. Denne satsingen har vært tydelig på kravene i regelverket.

Skolene med lav forekomst av mobbing preges også av at de jobber systematisk og langsiktig. Å arbeide på denne måten har betydning for implementeringen av innsatser rettet mot krenkelsler. Å skape varig endring krever at tiltak blir integrert i skolens arbeid. Oppsummert kan vi si at følgende faktorer kan ha betydning for forekomsten av mobbing og krenkelsler ved en skole:

- graden av skoleomfattende arbeid
- skolens profesjonelle kultur, som ledelse, skolekultur og involvering av elever og personal
- kapasitet for utvikling og endringsberedskap både hos den enkelte og i organisasjonen
- systematisk og langsiktig arbeid

Når utviklingsarbeid blir vurdert som positivt for skolen og elevenes læringsutbytte, legges det også inn en rekke forutsetninger for at det skal lykkes. Skolene må arbeide systematisk over tid, ledelsen må være en pådriver i arbeidet, det bør anvendes eksterne veiledere, samarbeid mellom lærere er en forutsetning, det må etableres en kollektiv kultur, og ikke minst må det handles – forstått som at pedagogisk praksis skal endres.⁶⁵ Når slike betingelser er til stede, ser det ut til at endring og utvikling etableres i skolekulturen og slik blir bærekraftig over tid. Dermed blir det også forbedring av den pedagogiske praksisen, noe som videre gir bedre resultater for elevenes læringsutbytte.⁶⁶

Utvalget mener at kapasitetsbygging hos skoleeiere og skoler må gjøres gjennom å bygge strukturer og kulturer for kompetanse- og praksisutvikling. *Lærende nettverk* bør stå sentralt i satsingen. Dette er også sentrale elementer i de pågående satsingene *Ungdomstrinn i utvikling* og *Vurdering for læring*. Ved at den nye satsingen

bygger på mange av de samme prinsippene som disse to nevnte satsingene, vil den være gjenkjennelig for skoler og skoleeiere og vil kunne samordnes med tidligere satsinger.

Utvalget peker også på at *regelverket* inneholder krav til elevenes skolemiljø. For at rettighetene og pliktene skal bli oppfylt, må det settes inn økt innsats for å øke skoleeierens og skolens regelverkskompetanse. Satsingen må innrettes slik at skolene og skoleeierne får kompetanse og trygghet når det gjelder både regelverket og det faglige. Dette må integreres. *Det er ingen motsetning mellom regelverksetterlevelse og en god pedagogisk praksis* når det gjelder å fremme trygge psykososiale skolemiljøer og forebygge og håndtere krenkelsler, mobbing, trakassering og diskriminering.

Utvalget vil understreke at det er viktig å involvere elevene, og mener at det bør legges til rette for et forum i forbindelse med utarbeidelsen av strategien og rammeverket der barn og unge blir hørt i spørsmålet om hva som er viktig for et trygt og inkluderende skolemiljø.

21.7.1 Mål, analyseverktøy og lokal ansvarliggjøring

Noen få ambisiøse mål og tett oppfølging av om målene nås, var sentrale elementer i arbeidet i Ontario.⁶⁷ Statens innsatser skulle kun knyttes til de statlige målene. Dersom en statlig innsats ikke kunne knyttes til disse målene, ble det kuttet. Det er gjennom mål og ansvarliggjøring at det er mulig å følge med på om resultatene lokalt er i samsvar med det som forventes. Utvalget mener det er avgjørende at det i en ny satsing settes få konkrete mål som kommuniseres til skoleeiere og skoler, slik at de er kjent med hva staten forventer. Utvalget mener at departementet bør være tydelig på hva som er målet på området. Dette målet finnes i statsbudsjettet og lyder etter utvalgets forslag «Elever skal ha et trygt og inkluderende skolemiljø». Dette målet må brukes gjennomgående og brytes ned i noen delmål, noe som er avgjørende for å prioritere innsatsen.

En av erfaringene fra «*Kunnskapsløftet – fra ord til handling*» var at vurdering og analyse av eget ståsted økte sannsynligheten for at tiltakene førte til målet.⁶⁸ Elevundersøkelsen er en sentral kilde til informasjon, men utvalget mener at det også bør være andre informasjonskilder i arbeidet. Det må utvikles et analyseverktøy der skolene

⁶⁴ Helgøy og Homme 2013

⁶⁵ Hargreaves og Fullan 2012

⁶⁶ Persson og Persson 2013

⁶⁷ Fullan 2014

⁶⁸ Utdanningsdirektoratet 2011a

kan vurdere sin egen praksis innenfor de sentrale faktorene for et godt psykososialt skolemiljø. Det må fastsettes indikatorer for å vurdere skoleeierens og skolens måloppnåelse. Her vil også informasjon fra tilsyn med skoleeierens og skolens regelverksetterlevelse være en kilde. For å følge med på om arbeidet fører til endring, er det nødvendig å utvikle indikatorer som sier noe om utviklingen i skolene. Indikatorene må være utviklet før satsingen starter. Det må fastsettes indikatorer for å vurdere skoleeierens og skolens måloppnåelse. Indikatorene må for eksempel gi informasjon om følgende: Er det færre som blir mobbet eller krenket? Hvordan er utviklingen i andelen som trives? Utvalget mener at Utdanningsdirektoratet i samarbeid med Læringsmiljø-senteret bør utvikle indikatorer som skolens og skoleeierens måloppnåelse kan vurderes etter.

Prinsippet om at skoleeierne er ansvarlige for kvaliteten på arbeidet ved sine egne skoler, står fast. Tiltakene dreier seg om hvilke virkemidler som kan og bør brukes for å støtte skoleeierne i arbeidet med det psykososiale skolemiljøet. Skoleeierens ansvar for å bygge kapasitet ved sine skoler må tydeliggjøres, når det gjelder både regelverkskompetansen og det pedagogiske arbeidet. Ansvarliggjøring og tillit er sentrale stikkord for implementering av endring. Det er nødvendig med en balanse mellom ansvarlighet og tillit. Her er praktiseringen av effektiv ansvarliggjøring relevant. Gjennom kollektiv ansvarliggjøring legger skoleeierne og skolene lista høyere for hva de sammen kan oppnå. Skoleledere og skoleeiere må føle seg forpliktet til å bruke forskningsbaserte strategier i arbeidet.⁶⁹

Skoleeiere og skoler som har lav måloppnåelse, må få en tettere oppfølging og forpliktes til tiltak for å endre praksisen sin. Ontario ga profesjonell hjelp til skoledistriktene med å identifisere et lite antall mål for å nå større delstatsmål. Den lokale tilpassingen kom inn ved at den tillot lokale profesjonelle i hvert lokalsamfunn å identifisere hva som ville fungere best under deres forutsetninger. De lokale målene måtte være knyttet til de statlige.^{70 71} Skoler som underpresterte i Ontario,

fikk oppfølging basert på behov som ble identifisert av skolene, en handlingsplan ble utarbeidet lokalt, rektor og andre deltok i læringsfelleskap.⁷² I Ontario er det sentralt at det er behov for å ha snuoperasjonsbaserte strategier. Skoler som ble identifisert som lavt presterende, ble tilbudt en tettere assistanse enn de skolene som viste fremgang. Intervensjonen omfattet i tillegg til skolen også skoleeieren.

I tillegg til kapasitetsbygging er det også hjemmel for å bruke hardere virkemidler. De harde virkemidlene har også til formål å virke allmennpreventivt, samt at de gir legitimitet.⁷³ De viser at provinsen tar ansvar når det er nødvendig. I Norge er læringsmiljøprosjektet en slik målrettet innsats mot de som trenger det mest. En undersøkelse har vist at dette prosjektet har svært positive resultater.⁷⁴ Utvalget mener at læringsmiljøprosjektet bør videreføres, og at dette må kunne pålegges skoleeiere og skoler som for eksempel har høye mobbetall over tid, eller ikke oppfyller kravene i opplæringsloven kapittel 9a.

21.7.2 Skolebasert kompetanseutvikling med lærende nettverk

Forslaget bygger også på erfaringer fra satsingen *Ungdomstrinn i utvikling*. Denne satsingen handler om å øke skoleeierens og skolens kompetanse gjennom kollektiv kapasitetsbygging, lærende nettverk og pedagogiske ressurser. *Ungdomstrinn i utvikling* er basert på skolebasert kompetanseutvikling gjennom etterutdanning og lærende nettverk. Utvalget mener at skolebasert kompetanseutvikling bør, som i *Ungdomstrinn i utvikling*, være et at de sentrale virkemidlene i satsingen. Gjennom skolebasert kompetanseutvikling bør det utvikles både generell kapasitet til skoleutvikling og implementering, samt spesifikk kapasitet om psykososialt skolemiljø, krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Begge deler er nødvendig.⁷⁵ Målet er at alle skoler skal delta i løpet av strategiperioden. Læringsmiljø-senteret må ha en sentral rolle i den skolebaserte kompetanseutviklingen og bør ha ansvaret for utviklingen av innholdskomponentene og gjennomføringen av denne. Dette skal gjøres innenfor rammeverket.

Kompetanseutviklingen bør ses i sammenheng med andre statlige satsinger og tilpasses

⁶⁹ Jøsendal og Tiller 2014

⁷⁰ Glaze 2013

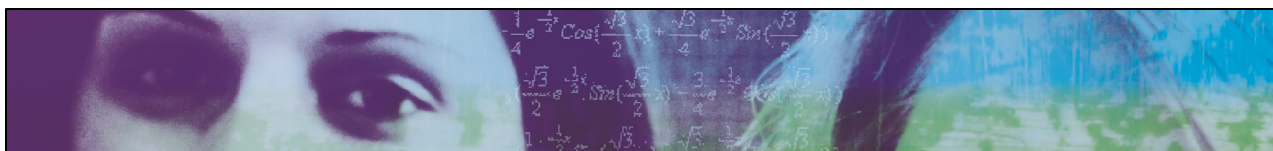
⁷¹ Samtidig er Ontario et eksempel på svært detaljert regelstyring. Loven inneholder i stor grad fremgangsmåter for håndtering av saker. Det er lovfestet mange krav til lokale strategier, planer, prosedyrer for hvordan saker skal løses, etc. Ontario vedtok i 2013 en ny lov, «safe and accepting schools act», der de lovfestet enda flere krav til skoleeierne og skolene knyttet til mobbing, blant annet krav til lokale handlingsplaner og saksgang i alvorlige saker direkte i loven

⁷² Fullan 2014

⁷³ Fullan 2014

⁷⁴ Auestad og Roland 2015

⁷⁵ Oterkiil og Ertesvåg 2012



Figur 21.4

den enkelte skole og skoleeiers behov. Det er avgjørende med en kartlegging av skoleeierens og skolens behov slik at kapasitetsbyggingen kan differensieres. Skoler som har deltatt i *Ungdomstrinn i utvikling* og har valgt klasseledelse her, bør veiledes til skolebasert kompetanseutvikling som tar utgangspunkt i dette. Satsingen, og særlig den skolebaserte kompetanseutviklingen, vil kunne tilpasses Lærerløftet.

Det etablerte systemet

Tiltakene som foreslås, bør være knyttet til det etablerte systemet. Såkalte punktinnsetser med innsats på enkeltskoler, uten at de forankres i systemet, har en tendens til å ha kortsiktig virkning. Utvalget er skeptisk til effekten av denne typen innsats og til måten de lokale utviklingsprosjektene i *Bedre læringsmiljøsatsingen* ble gjennomført på.

Utvalget vil understreke viktigheten av å jobbe gjennom de etablerte linjene for styring, veiledning og implementering av statlig politikk, der linjene er slik: fra Kunnskapsdepartementet – Utdanningsdirektoratet – fylkesmennene – skoleeier – skolene, som også Læringsmiljøsentret er en del av. Dette systemet må styrkes gjennom arbeidet.

En av hovedanbefalingene fra arbeidet i Ontario er at det er nødvendig med forbedring av alle ledd i utdanningssystemet, også staten. I Ontario omorganiserte også departementet seg selv. Det førte til at staten ble organisert slik at den kunne gi skoleeierne og skolene den nødvendige støtten og ta ansvar for prosessen.⁷⁶ Departementet trengte kapasitet for å lede bygging av kapasitet. Ved oppstart må det derfor også sikres at de sentrale aktørene i Norge har den nødvendige kapasiteten til de oppgavene de skal utføre. I Norge er Utdanningsdirektoratet og Læringsmiljøsentret sentrale nasjonale aktører i arbeidet med å støtte skolene i å sikre et trygt skolemiljø for elevene. Det må være høye forventninger til alle involverte parter, også til departementet, direktoratet, Læringsmiljøsentret og Fylkesmannen. Det statlige systemet må være rustet til å utføre sine opp-

gaver. Utvalget mener man bør undersøke om departementet og direktoratet har den nødvendige kapasiteten til å lede en slik satsing.

Utvalget er opptatt av hvordan Læringsmiljøsentret kan brukes bedre. Utvalget ser at det er relevant å fokusere på kapasitetsbygging på alle nivåer, og mener at Læringsmiljøsentret må ha en sentral rolle i den skolebaserte kompetanseutviklingen. I satsingen bør ansvars- og oppgavefordelingen mellom Utdanningsdirektoratet og Læringsmiljøsentret avklares tydelig før oppstart. Utvalget legger til grunn at det ikke er Utdanningsdirektoratet som skal ha det operative ansvaret. Regionalt er Fylkesmannen med sitt veiledningsoppdrag en sentral aktør. Fylkesmannen bør styrkes slik at dette nivået i samarbeid med Læringsmiljøsentret kan veilede skolene og skoleeierne.

Fylkeskommunene, kommunene og styret for private skoler har som skoleeiere et hovedansvar for å sikre god kvalitet i arbeidet med det psykososiale skolemiljøet. Utvalget er opptatt av ansvarsstyring og gode skoleeiere som støtter sine skoler, se kapittel 17. Det bør være rom for lokale tilpassinger. Utvalget foreslår at PP-tjenesten gis et ansvar for systemrettet arbeid på skolene. Den må i tillegg gis et ansvar for å bygge kapasitet på den enkelte skole innenfor området psykososialt skolemiljø. Dette arbeidet må rette seg mot hele skolen og ha i seg både den forebyggende innsatsen og rettsikkerheten til elevene. I strategi for etter- og videreutdanning av PP-tjenesten må faktorer for et trygt psykososialt skolemiljø få en sentral plass. Strategien må sikre at PP-tjenesten får kompetanse i hvordan den kan bidra til en skoleomfattende innsats. PP-tjenesten må også ha kompetanse til å vurdere når andre etater bør bringes inn.

Universitets- og høyskolesektoren er regionale miljøer som kan og bør gjøres tilgjengelige for skolene i dette arbeidet. Atferdssenteret og de regionale kunnskapssentrene for barn og unges psykiske helse (RBUP/RKBU) kan være aktuelle å bruke i arbeidet. Disse har i sine mandater å gi bistand til skolene. For at satsingen skal være bærekraftig, er det nødvendig at disse fagmiljøene involveres i arbeidet. Det vil være avgjørende med regionale miljøer med fagkompetanse som kan

⁷⁶ Fullan 2014

hjelpe skoleeiere og skoler. Lærerutdanningen må også være bygget på ny og oppdatert kunnskap. Læringsmiljøsentret og sentrale forskningsmiljøer må bidra til at lærerutdanningsinstitusjonene får kjennskap til og legger til grunn ny og oppdatert kunnskap om skolemiljøet.

21.8 Innsatsområder

Sentrale innsatsområder i *Inkluderende skole* er:

1. skolebasert kompetanseutvikling med lærende nettverk
2. målrettede tiltak for å fremme trygge psykososiale skolemiljøer og forebygging, håndtering og oppfølging av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering
3. involvering av elever og foreldre
4. økt regelverkskompetanse og -etterlevelse

For å ha kapasitet til en storskalasatsing rettet mot disse innsatsområdene må det statlige og det kommunale støttesystemet styrkes og ansvars- og oppgavefordelingen tydeliggjøres. Digital kompetanse og digital mobbing skal inngå i satsingen på alle områder. Nedenfor utdypes innsatsområdene.

21.8.1 Område 1: Skolebasert kompetanseutvikling – implementering av god praksis

En satsing på et trygt psykososialt skolemiljø bør bygge på blant annet erfaringer fra *Ungdomstrinn i utvikling* og utformes langs premissene nedenfor. Skolebasert kompetanseutvikling innebærer at skolen, med ledelsen og alle ansatte, deltar i en utviklingsprosess på sin egen arbeidsplass. Hensikten er å utvikle skolens samlede kunnskap, holdninger og ferdigheter når det gjelder læring, undervisning og samarbeid og skolebasert kompetanseutvikling er et av de sentrale virkemidlene. Den skolebaserte kompetanseutviklingen skal skje på grunnlag av rammeverket og kartlegging av lokale behov. Skoleeieren og skolen må forplikte seg til å delta.

Hensikten med den skolebaserte kompetanseutviklingen som foreslås her, er å utvikle skolens praksis når det gjelder psykososialt skolemiljø, krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Den skolebaserte kompetanseutviklingen skal være basert på de sentrale faktorene for et trygt psykososialt skolemiljø: skolekultur, skoleledelse, relasjonsbasert klasseledelse, elevrelasjoner, foreldresamarbeid og forbygging og håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og dis-

kriminering. Lærernes og skoleledernes kompetanse skal utvikles slik at elevenes psykososiale skolemiljø skal bli trygt og forekomsten av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering reduseres. Dette gjøres gjennom praksisendring over tid og videreutvikling av skolen som organisasjon. Dette forutsetter systematisk utvikling på organisasjons- og individnivå, der kompetanseutviklingen og målsettinger er forankret hos skoleeieren, blant annet i planer. Elever, lærere, skoleledere og eksterne kompetansemiljøer må samarbeide om målet.⁷⁷ I tillegg bør organisasjonslæring og regelverkskompetanse være gjennomgående. I utviklingsarbeidet er elevmedvirkning og foreldreinvolvering en forutsetning.

Nærmere om den skolebaserte kompetanseutviklingen

Gjennom satsingen er målet å skape varige endringer. Alle skolene skal tilbys tre semestre med kompetanseutvikling gjennom veiledning fra en høgskole eller et universitet i perioden. I første pulje prioriteres barneskoler. Rammene for arbeidet og fordelingen av ressurser følger ordinær linje: Kunnskapsdepartementet – Utdanningsdirektoratet – fylkesmannsembetene – skoleeierne. Skoleeierne får tildelt støtte for å sikre skolebasert kompetanseutvikling i den perioden de har veiledning fra høgskole/universitet. Skoleeierne har ansvaret for kvalitetsutviklingen i sine skoler og stiller krav til sine egne skoler. Det bør være skoleeieren som bestiller støtte fra universiteter og høgskoler. Utviklingsarbeidet ved den enkelte skole ledes av rektor. Elever og foreldre skal involveres i arbeidet. Universitets- og høgskolesektoren, fylkesmennene og utviklingsveiledere bistår skoleeierne og skolene i utviklingsarbeidet.

Utvalget ser for seg at ressursene til utviklingsveiledere i *Ungdomstrinn i utvikling* videreføres. I og med at satsingen skal omfatte både grunnskoler og videregående skoler bør utviklingsveilederne være knyttet til fylkesmennene. Det bør tilsettes utviklingsveiledere i alle fylker. Utviklingsveilederne har også i oppgave å legge til rette for lokale nettverk basert på skolens og skoleeierens behov, og å hjelpe skolene og skoleeierne med å analysere kompetansebehov. Det vil være nødvendig med kompetanseutvikling også for veilederne. Fylkesmannen får i oppdrag å jobbe etter samme modell som i *Ungdomstrinn i utvikling*, men skal arbeide med barneskoler, ungdomsskoler og videregående opplæring, og vei-

⁷⁷ Utdanningsdirektoratet 2014c

lede skolene i arbeidet med psykososialt skolemiljø. De skal i en periode veilede spesielt i foreldresamarbeid. Dette arbeidet skal bygge på det rammeverket som er utviklet av Utdanningsdirektoratet og Læringsmiljøsentret.

Utviklingsveilederne skal støtte skoleeierne i arbeidet og jobbe på skolenivå etter avtale med skoleeierne. Skolene tilbys skolebasert kompetanseutvikling i sentrale temaer som er definert i rammeverket, for eksempel klasseledelse, forebygging og håndtering av krenkelses, mobbing, trakassering, diskriminering og arbeid med elevenes sosiale og emosjonelle kompetanse. Alle skolene skal gjennom en modul om opplæringsloven kapittel 9a. Skoleeierne og skolene avgjør i samarbeid med utviklingsveiledere hvilke moduler den enkelte skole skal gjennomgå utover den obligatoriske modulen om opplæringsloven kapittel 9a. Veilederne og opplæringen av disse bør knyttes til eksisterende sentrale fagmiljøer. Her bør Læringsmiljøsentret ha en sentral rolle. Skoleing i rammeverket, hvordan man kan håndtere krenkelses, og kunnskap om regelverket må inngå i det utviklingsveilederne skal ha kunnskap om. Skolene kan også bruke ressurslærere i sitt arbeid.

Fylkesmannen må i sitt veiledningsoppdrag støtte skoleeierne i arbeidet med det psykososiale skolemiljøet. Fylkesmannen må også i samarbeid med skoleeierne bidra til at skoleledere og lærere får veiledning i regelverk og kunnskap om hva som virker i arbeidet med det psykososiale læringsmiljøet. Fylkesmannen får ansvar for å skolere og veilede PP-tjenesten i relevant regelverk. Utviklingsveilederne bør knyttes til fylkesmannsembetene, som skal jobbe for å styrke kapasiteten i skoler og hos skoleeiere. Utviklingsveilederne må samarbeide med regionale høyskoler og universiteter. De får ansvar for å støtte alle skoleeierne i arbeidet med å sikre et trygt psykososialt skolemiljø, der det nasjonale rammeverket legges til grunn. Utviklingsveilederne får ansvar for innfasing av skolene i puljer, og for å støtte skoleeierne i å legge til rette for gjennomføring av veiledningen.

Nasjonale sentre

Læringsmiljøsentret får et overordnet ansvar for gjennomføringen av den skolebaserte kompetanseutviklingen og de lærende nettverkene innenfor rammeverket. Læringsmiljøsentret vil måtte tilføres ressurser for å kunne utføre de oppgavene som er skissert her.

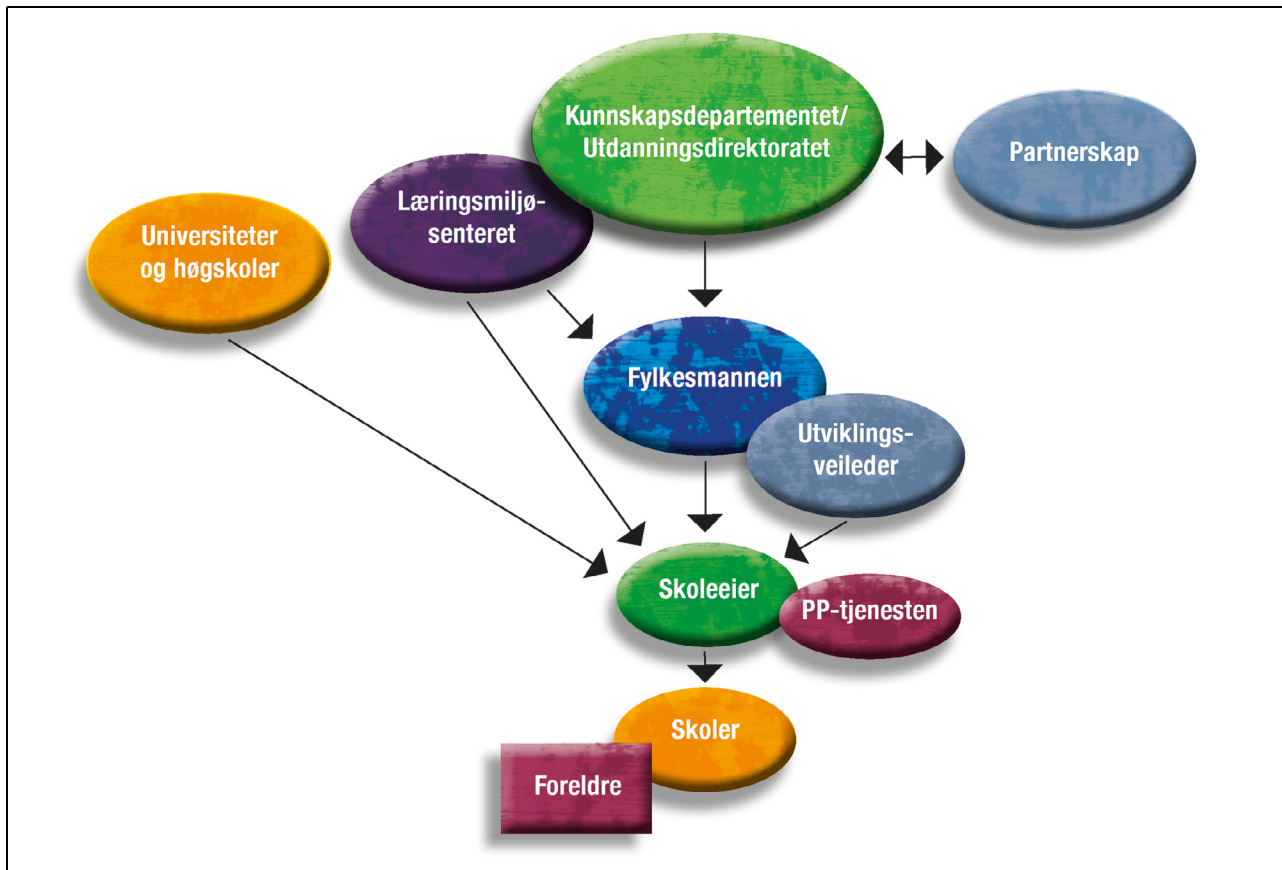
Læringsmiljøsentret og Senter for IKT i utdanningen har hovedansvaret for å utarbeide ressurser innenfor sine områder. Læringsmiljøsentret og Senter for IKT i utdanningen bør samarbeide om å utvikle ressurser knyttet til forebygging og håndtering av digital mobbing. Disse sentrene og andre fagmiljøer innenfor psykososialt skolemiljø, psykisk helse, mobbing og organisasjonslæring kan bidra med kunnskap om psykososialt skolemiljø, faktorene og forebygging av krenkelses og mobbing og samarbeide med universiteter og høyskoler for en felles forståelse av dette. Det kan også være aktuelt at andre fagmiljøer utvikler fagressurser dersom det avdekkes et behov for dette.

Regionale utviklingsveiledere

De regionale veilederne er en viktig nøkkel for å lykkes med satsingen *Inkluderende skole*. Disse skal fasilitere satsingen for skoleeiere og skoler, og sammen med kunnskapsmiljøene bidra med faglig veiledning til skolene. For å sikre kvaliteten på veiledningen av skolene bør det utarbeides en emneplan basert på de sentrale faktorene i denne utredningen, forebygging og håndtering av krenkelses og mobbing, skolen som organisasjon og implementering. Innholdet i emneplanen bør utarbeides av Læringsmiljøsentret i samarbeid med sentrale forskningsmiljøer og representanter for elevene og foreldrene. I tillegg bør komponenter som veiledningskompetanse, kunnskap om kartleggingsverktøy og kunnskap om virksomme tiltak være inkludert. Denne planen danner utgangspunktet for et studiepoenggivende emne (kurs) som kan tilbys av eksisterende utdanningsinstitusjoner for utviklingsveiledere og andre. Kurset bør være på masternivå. Ved å benytte eksisterende fagmiljøer vil emnene kvalitetssikres av UH-sektorens ordinære kvalitetssikringssystemer. Utviklingsveilederne vil som del av sin utdanning kunne få veiledning på sitt arbeide rettet mot skoleeier og skoleledere. Utviklingsveilederne vil kunne veilede i analysefasen og ved valg av tiltak og programmer.

Universiteter og høyskoler

Høgskolene/universitetene får tilført ressurser for veiledning av skoler etter en oppsatt plan. Veiledningen skal være skolebasert, involvere alle på skolen (skoleomfattende), bygge på det nasjonale rammeverket og på sentrale prinsipper for å lykkes med utviklingsarbeid. Veiledningen fra høyskolene/universitetene skal inngå i et langsiktig



Figur 21.5 Organiseringen av den skolebaserte kompetanseutviklingen.

arbeid og bygge på analyser på den enkelte skole. Universitetene og høyskolene skal gi faglig støtte innenfor de satsingsområdene som er bestemt lokalt, innenfor rammeverket, og tilrettelegge for faglig refleksjon på skolen om videre utvikling av praksis. Dette betyr blant annet at de skal bringe inn eksisterende forskningsbasert kunnskap i skolene. Forskningsmiljøene skal også bidra til å analysere de lokale behovene innenfor satsingsområdene og bidra til kunnskap om organisasjonsutvikling, slik at skolene har kapasitet til å videreføre den skolebaserte kompetanseutviklingen også etter at UH-sektoren har avsluttet sitt arbeid ved skolen. Det vil være nødvendig at regionale kompetansemiljøer deltar i den skolebaserte kompetanseutviklingen. Eksempler på miljøer som kan trekkes inn, er RKBU, RBUP, lærerutdanningsinstitusjoner, herunder Samisk høyskole.

Modell for organisering

Organiseringen av den skolebaserte kompetanseutviklingen som er beskrevet over kan illustreres som i figur 21.5.

Lærende nettverk

I satsingen vil også nettverk for samarbeid og læring være en arbeidsform. Hvilke nettverk som brukes lokalt, avgjøres av skoleeierne og skolene. Nettverkene kan være på skolen, mellom ulike skoler og på tvers av skoleeiergrenser. Sentralt i nettverkene vil erfaringsutveksling, refleksjon og faglig utvikling stå. Arbeidet er praksisnært og bør ta utgangspunkt i konkrete eksempler fra skolens praksis. Det vises også til at lærende nettverk er en sentral del av satsingen *Vurdering for Læring*. Det bør også etableres nettverk mellom utviklingsveilederne og for kompetansemiljøene som er involverte i satsingen som Læringsmiljø-senteret bør ha ansvaret for.

Pilotering

Det bør gjennomføres en pilot i 2016 ved et mindre antall skoler for å vurdere om tiltakene har den ønskede virkningen. Utvalget mener også at det i forbindelse med en satsing i denne størrelsesorden er avgjørende at de som skal hjelpe skolene i kompetanseutviklingen, har den nødvendige kapasiteten. Når det er mange som skal utvikle seg, vil noen trenge å ligge foran andre.

Utvalget mener at dette kan gjøres ved at det i 2016 startes med kompetansesamlinger for universitets- og høyskolesektoren, utviklingsveiledere og PP-tjenesten, før en starter med skolene. En slik fremgangsmåte vil kunne gjøre det mulig for disse tre aktørene å dra sammen, og de vil være forberedt på hva som er deres rolle i satsingen.

21.8.2 Område 2: Målrettede tiltak mot skolekultur og forebygging og håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering

Det er i tillegg til skolebasert kompetanseutvikling om det psykososiale skolemiljøet behov for tiltak som gir nasjonal støtte til arbeidet med psykososialt skolemiljø og forebygging av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering generelt. Alle skoler vil ikke delta i den skolebaserte kompetanseutviklingen samtidig, og det er behov for støtte til skoler utover den som inngår i den skolebaserte kompetanseutvikling som vil vare i 1,5 år for skolene. Dette vil være nasjonale tiltak utover de tiltakene skoleeierne og skolene selv gjennomfører, blant annet å utvikle pedagogiske ressurser og andre nasjonale støttetiltak.

Prinsippene i rammeverket vil også danne utgangspunktet for tiltakene på dette hovedområdet. Dette er nødvendig for at det skal være konsistens mellom det faglige grunnlaget i den skolebaserte kompetanseutviklingen og i støttetiltakene. Det er viktig å fortsette å utvikle kunnskap og formidle denne til skolene. Det bør også tilbys rektorskolering innenfor psykososialt skolemiljø. Oppdraget gis til de fagmiljøene som i dag har ansvaret for rektorskoleringen. Nyansatte rektorer må delta i skoleringen innenfor en periode på to til tre år. Samtidig bør de rektorene som har deltatt i rektorskolering, kunne utvide med dette som en ny modul.

Utvalget mener at det er behov for et særskilt søkelys rettet mot å utvikle ressurser og andre støttetiltak til skolene i forbindelse med forebygging og håndtering av krenkelser, mobbing, diskriminering og trakassering. Det er nødvendig å utvikle ressurser til bruk for skolene i arbeidet mot mobbing. Her bør det også utvikles ressurser som kan nyttes i undervisningen om bruk av sosiale medier og digital mobbing. Senter for IKT i utdanningen bør i samarbeid med Læringsmiljøsentret utvikle støtte til skolene.

Utvalget vil også peke på at det er nødvendig med en innsats rettet mot skolekulturen og normene, holdningene og verdiene som former

måten vi omgås hverandre på. Det bør utvikles ressurser for å jobbe med skolekulturen, deriblant en nettressurs om normkritikk til bruk for elever og lærere. På ungdomstrinnet og i videregående opplæring bør man prioritere å utvikle pedagogiske virkemidler rettet mot forebygging av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering knyttet til diskrimineringsgrunnlagene. Det er behov for å utvikle en systematisk og helhetlig innsats fra staten mot disse typene krenkelser. Dette bør være prioritert innenfor innsatsområdet. Det vises her til kapittel 7 og 13.2, som peker på de særskilte utfordringene knyttet til dette.

Utvalget mener i tillegg at det på dette området bør være særskilte tiltak rettet mot skoleeiere og skoler med høy forekomst av krenkelser, mobbing, trakassering eller diskriminering. Utvalget mener at det er behov for å videreføre læringsmiljøprosjektet i regi av Læringsmiljøsentret. Det bør også etableres en mentorordning for rektorer som har utfordringer med å forbedre sine resultater på området, tilsvarende ordningen i Ontario, der staten kan pålegge at rektorer med utfordringer skal ha en mentor.

For å rette oppmerksomheten mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering utover det langsiktige og systematiske arbeidet til skolene mener utvalget at erfaringer fra de siste årenes kampanjeuker i regi av *Manifest mot mobbing* bør videreføres. Det nye partnerskapet må involveres i kampanjeuken. Dette vil også bidra til økt oppmerksomhet om mobbing i offentligheten.

21.8.3 Område 3: Involvering av elever og foreldre

I kapittel 10 er involvering av elever og foreldre trukket frem som sentrale faktorer for å utvikle og opprettholde trygge psykososiale skolemiljøer. Utvalget har gjennomgående i utredningen understreket viktigheten av at barnekonvensjonen implementeres. Et av de grunnleggende prinsippene som foreslås lovfestet i opplæringsloven § 1-4, er at elevene skal gis mulighet til å bli hørt, jf. barnekonvensjonen artikkel 12. Utvalget vil også vise til at det er elevene som sitter med førstehåndsinformasjon om hvordan skolemiljøet er, og er opptatt av hva som bør gjøres for å forebygge krenkelser og mobbing.⁷⁸ Elevene bør trekkes inn i arbeidet med å utvikle trygge psykososiale skolemiljøer og med å forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

⁷⁸ Barneombudet 2014, Forandringsfabrikken 2015

For at elevene skal kunne utnyttes som en ressurs, er det behov for å øke elevenes kompetanse i medvirkning. Utdanningsdirektoratet bør i samarbeid med Elevorganisasjonen utvikle ressurser til elevene om medvirkning, deriblant arbeid i elevrådet, rettet mot skolemiljøet. Det bør blant annet utvikles et skoleringsopplegg for landets elevråd og skolemiljøutvalg om arbeid med skolemiljøet.

Utvalget har også foreslått endringer i læreplanverket for å styrke elevenes sosiale og emosjonelle kompetanse, deres digitale kompetanse og demokrati- og menneskerettighetsopplæringen. Det bør utvikles faglige ressurser for lærerne om dette.

På innsatsområdet er det også behov for tiltak rettet mot foreldresamarbeid. Det bør utvikles ressurser og skoloring rettet både mot foreldrene og mot skolen. I den skolebaserte kompetanseutviklingen bør samarbeid med foreldrene være et prioritert område. Det bør iverksettes et nasjonalt program for veiledning på skolenivå og Læringsmiljøsenderet bør utvikle programmet.

Skoleeiere er etter ny § 11-7 pålagt å sikre at brukerorganene, herunder skolemiljøutvalget, gis den nødvendige skoloringen til å utføre sine oppgaver. Utvalget mener det bør utvikles en nettbasert ressurs til skolemiljøutvalget om deres oppgaver. Denne bør også inneholde praktiske eksempler.

21.8.4 Område 4: Bedre regelverkskompetanse og regelverksetterlevelse

Satsingen bør ha et innsatsområde knyttet til opplæringsloven kapittel 9a og regelverkskompetanse og -etterlevelse. Utvalget mener at det er belegg for en påstand om at den juridiske kompetansen er for lav, og at det må gjøres en innsats for at denne kompetansen økes, se avsnitt 15.6. Direktoratet for forvaltning og IKT gjennomførte i 2009 en kartlegging av bruken av juridiske styringsvirkemidler i tre sektorer – helse, utdanning og miljø. De peker i rapporten på at tilsynsrapporter, evalueringer, nasjonale undersøkelser og medieoppslag viser at ikke alle kommuner klarer å ivareta sine lovpålagte oppgaver på en god nok måte. Videre peker de på at det er liten grunn til å tro at kommunene vil bli bedre til å løse nye oppgaver uten at det gjøres endringer som bidrar til å sikre kapasitet og kompetanse til å gjennomføre oppgavene.⁷⁹ Et opplegg for bedre oppgaveløs-

ning er å øke kapasitet og kompetanse i kommunene.

Hensikten med innsatsområdet vil være å øke hele utdanningssystemets regelverkskompetanse. Gjennom bedre forståelse av regelverket og styrket håndheving av loven sikrer man at regelverksetterlevelsen blir bedre. Regelverkskompetanse er en nødvendig forutsetning for regelverksetterlevelsen. Regelverksetterlevelse handler om både kompetanse og vilje. Regelverket skal styre praksis og sette standarden for elevenes rettigheter og plikter. Regelverket forteller oss hva slags samfunn vi vil ha. Det er nødvendig å jobbe med holdningene til regelverk.

Regelverket skal være en integrert del av alt arbeid for trygge psykososiale skolemiljøer, men det er også behov for særskilte tiltak. I arbeidet med å øke regelverkskompetansen og veilede skoleeierne skal fylkesmanssembetene ha en sentral rolle. Utdanningsdirektoratet må gi fylkesmanssembetene den nødvendige kompetansen til å veilede skoleeierne og gjennomføre den obligatoriske modulen i regelverket i den skolebaserte kompetanseutviklingen. I tillegg skal Barneombudet ha et særskilt ansvar for å informere offentligheten om elevens rettigheter etter kapittel 9a og veilede elever og foreldre.

Utvalget vil peke på at «nytt» regelverk kan brukes som et verktøy for å endre praksis. Tilsvarende ble gjort innenfor vurderingsområdet. Ved utformingen av konkrete tiltak for å øke regelverkskompetansen bør det innhentes erfaringer fra satsingen *Vurdering for Læring*. Man bør også se til Utdanningsdirektoratets prosjekt *Regelverk i praksis*. Ved nytt regelverk må det til en stor satsing på implementering av regelverket. Utvalgets forslag til endringer i kapittel 9a innebærer betydelige endringer. I forbindelse med denne typen endring mener utvalget det er nødvendig med en plan for innføringen av nytt regelverk. Planen bør inneholde tiltak knyttet til informasjon om endringene og kompetanseheving i sektoren. Det vil kreve økonomiske og administrative ressurser om implementeringen skal skje på en god måte.

I utdanningssektoren gjennomføres det årlig endringer i regelverket. Dette kan det være svært krevende for sektoren å følge med på. Lovendringene vedtas ofte i Stortinget i medio juni og trer i kraft 1. august samme år. Tilsvarende gjelder i praksis også for forskriftsendringer. Det betyr at tidsperioden mellom vedtakelse av en lov eller forskrift og ikrafttredelsen er svært kort for sektoren, noe som innebærer at det kan være krevende å innarbeide endringene. Utvalget mener at det i forbindelse med fastsetting av særlig større

⁷⁹ Direktoratet for forvaltning og IKT 2010

endringer i regelverket er behov for en plan for implementering av tiltak for å øke regelverkskompetansen til de skoleeierne som har ansvaret for at bestemmelsene oppfylles.

I forbindelse med fastsettingen av ny vurderingsforskrift i 2009 ble det gjort et omfattende arbeid av Utdanningsdirektoratet i samarbeid med fylkesmannsembetene for å øke skoleeierne og skolenes kompetanse. Direktoratet gjennomførte i 2009/2010 samlinger i alle landets fylker om de juridiske og faglige konsekvensene av forskriftsendringene. Implementering av forskriftens krav om underveisvurdering var også en sentral del i satsingen Vurdering for læring, som direktoratet har gjennomført på oppdrag fra departementet. I evalueringen av Kunnskapsløftet er nettopp endringene i skolenes vurderingspraksis noe som trekkes frem. Utvalget mener at det bør ses til det arbeidet som ble gjort i denne forbindelsen dersom opplæringsloven kapittel 9a endres. Det bør gjennomføres en omfattende skolering av skoleeierne og skolene om innholdet i endret regelverk. Planen for implementering bør utarbeides slik at informasjon og kompetansehevingsopplegg er klare i forkant av at endringene trer i kraft. Kompetanseheving om kapittel 9a bør også tydeliggjøre de faglige vurderingene. Utvalget viser også til sitt forslag i kapittel 14 om å utarbeide en veileder for kapittel 9a. Denne veilederen kan være et godt redskap i kompetanseheving. Utvalget viser

også til Utdanningsdirektoratets rapport fra forprosjektet til *Regelverk i praksis*, der direktoratet også trekker frem behovet for at det utarbeides en plan for implementering.⁸⁰

I tillegg til at regelverket styrkes som tema i rektorutdanningen og lærerutdanningen, er det behov for mer målrettet etterutdanning om regelverket for skoleeieren og personalet ved skolen. Det vises også til forslag i kapittel 19 om at opplæringen i regelverket må styrkes i lærerutdanningen og rektorutdanningen, samt forslag til nytt 40-timers etterutdanningskurs for rektorer om psykososialt skolemiljø der regelverket og krav i det er en sentral del. Det er også avgjørende at den utdanningsrettslige kompetansen blant jurister styrkes. En del av satsingen vil også innebære at det etableres et utdanningsrettslig fagmiljø som kan bidra til å styrke fagområdet, se kapittel 16.

21.9 Evaluering av satsingen

Evaluering av *Ungdomstrinn i utvikling* må hensyntas i detaljutviklingen av satsingen *Inkluderende skole*. Det må knyttes følgeforskning til *Inkluderende skole*, og satsingen må kontinuerlig utvikles i tråd med resultatet av evalueringen.

⁸⁰ Utdanningsdirektoratet 2013d

Del V

*Lovutkast, merknader og økonomiske og
administrative konsekvenser*

Kapittel 22

Lovutkast – Forslag til endringer i opplæringsloven mv.**I Endringer i opplæringsloven****Kapittel 1**

Gjeldende § 1-4 blir ny § 1-5, gjeldende § 1-5 blir ny § 1-6.

Ny § 1-4 skal lyde:

§ 1-4 *Sentrale prinsipp i barnekonvensjonen*

Ved alle handlingar som gjeld eleven, skal elevens beste vere eit grunnleggjande omsyn etter barnekonvensjonen artikkel 3.

Elevane skal få moglegheit til å medverke, og det skal leggjast til rette for å høyre elevane, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

Kapittel 2

Paragraf 2-12 tredje ledd skal lyde:

For private grunnskolar gjeld også §§ 1-4, 2-2, 2-5 første, andre, tredje og sjette ledd, 2-11, 8-2, 9-1, 9-2, 9-3, 9-4, 9-5, 9-6, kapittel 9A, §§ 10-1, 10-2, 10-6, 10-6a, 10-9, 11-1, 11-2, 11-3, 11-7, 11-10, 13-3b, 13-7a, 13-10, 14-4, 15-3, 15-4 og 16.

Kapittel 4A

Paragraf 4A-10 skal lyde:

§ 4A-10 *Tilsyn, kontroll og klage*

§ 14-1, § 15-1 første leddet, § 15-2 og kapittel 16 gjeld også for opplæring etter dette kapitlet.

Kapittel 9A skal lyde:

Kapittel 9A Elevane sitt skolemiljø

§ 9A-1 *Retten til eit trygt psykososialt skolemiljø*

Alle elevar har rett til eit trygt psykososialt skolemiljø som fremjar helse, trivsel, læring og sosial tilhøyrse. Det er den subjektive opplevinga til eleven som er avgjerande for om ord eller handlingar er krenkjande.

Skolane skal ha nulltoleranse mot ord og uttrykk som krenkjer verdigheita eller integriteten til ein eller fleire elevar.

Skoleeigaren skal sikre at retten til eit trygt psykososialt skolemiljø som fremjar helse, trivsel, læring og sosialt tilhøyrse, blir oppfylt for alle elevar.

§ 9A-2 *Retten til eit trygt fysisk skolemiljøet*

Alle elevar har rett til eit trygt fysisk skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring.

Skolane skal planleggjast, byggjast, tilretteleggjast og drivast slik at det blir teke omsyn til tryggleiken, helsa, trivselen og læringa til elevane.

Det fysiske skolemiljøet skal vere i samsvar med dei faglege normene som fagmyndighetene til ei kvar tid tilrår. Dersom enkelte sider ved skolemiljøet avvik frå desse normene, må skolen kunne dokumentere at skolemiljøet likevel har tilfredsstillande innverknad på helsa, trivselen og læringa til elevane.

Alle elevar har rett til ein arbeidsplass som er tilpassa deira behov. Skolen skal innreiast slik at det blir teke omsyn til dei elevane ved skolen som har nedsett funksjonsevne.

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

§ 9A-3 *Krav til systematisk arbeid med helse-, miljø- og tryggleik – internkontroll*

Skoleeigaren skal arbeide aktivt for å fremje eit trygt fysisk og psykososialt skolemiljø og førebyggje krenkingar.

For å sikre at krava i eller i medhald av dette kapitlet blir oppfylte, skal skolen syte for at det kontinuerleg blir utført systematisk arbeid knytt til helse, miljø og tryggleik på alle plan i verksemda. Skoleleiinga har ansvaret for den daglege gjennomføringa av det systematiske arbeidet og internkontrollen.

Arbeidet skal gjerast i samarbeid med elevane i vidaregåande opplæring og i grunnskolen med elevane og foreldra.

Systematisk helse-, miljø- og tryggleiksarbeid inneber at skolen ved leiinga skal

- a) setje mål for å oppfylle krava i dette kapitlet
- b) ha oversikt over organisasjonen til verksemda, mellom anna korleis ansvar, oppgåver og myndigheit knytte til arbeidet etter dette kapitlet er fordelte
- c) kartlegge farar og problem og på denne bakgrunn vurdere risikotilhøva på skolen og setje inn tiltak for å redusere risikoen
- d) utarbeide årlege handlingsplanar for å førebyggje at elevar blir krenkte med særskilde tiltak mot mobbing og trakassering
- e) setje i verk rutinar for å avdekkje, rette opp og førebyggje brot på krav fastsette i eller i medhald av denne lova
- f) sikre gjennomføringa og oppfølginga av Elevundersøkinga
- g) setje i verk og gjennomføre systematisk overvaking og gjennomgang av arbeidet med helse, miljø og tryggleik for å sikre at det fungerer som det skal

§ 9A-4 Involvering av elevar og foreldre i skolemiljøarbeidet

Skolen skal leggje til rette for medverknad og samarbeid med elevar, foreldre og råd og utval om arbeidet med skolemiljøet til elevane. Skolen skal kvart år informere elevane og foreldra om rettane i dette kapitlet og moglegheita til å klage til Barneombodet etter § 9A-10.

Dersom skolen blir klar over tilhøve ved skolemiljøet som kan ha negativ innverknad på helsa til elevane, skal elevane og foreldra snarast mogleg varslast om dette.

Elevane skal engasjerast i planlegginga og gjennomføringa av det systematiske arbeidet for helse, miljø og tryggleik ved skolen. Skolen skal leggje oppgåver til rette for elevane etter det som er naturleg for dei enkelte trinna. Elevrådet kan nemne opp representantar til skolemiljøutvalet og til å sikre elevane sine interesser overfor myndighetene i saker som har med skolemiljøet å gjere.

Skolemiljøutvalet, elevrådet og foreldrerådet skal haldast jamleg underretta om alle tilhøva – blant anna hendingar, planar og vedtak som har vesentleg betydning for skolemiljøet. Råda og utvala har på førespurnad rett til å få lagt fram dokumentasjon for det systematiske helse-, miljø- og tryggleiksarbeidet ved skolen. Desse råda og utvala skal så tidleg som mogleg takast med i planlegginga og gjennomføringa av miljøtiltak ved den enkelte

skolen, og dei har rett til å uttale seg og komme med framlegg i alle saker som har betydning for skolemiljøet.

Elevane kan møte med inntil to representantar i arbeidsmiljøutvalet eller eit anna samarbeidsorgan som skolen har oppretta i samsvar med arbeidsmiljølova kapittel 7, når utvalet behandlar spørsmål som gjeld skolemiljøet for elevane. Elevane har da talerett og rett til å få meiningane sine protokollerte.

§ 9A-5 Fastsetjing av ordensreglement

Skoleeigaren skal gi forskrifter om ordensreglementet for den enkelte skolen. Føremålet med ordensreglementet er å gi reglar for at alle skal ha ei felles forståing av korleis elevar og tilsette skal oppføre seg mot kvarandre. Elevane skal få høve til å delta i utforminga av ordensreglementet.

Reglementet skal gi reglar om rettane og pliktene til elevane så langt dei ikkje er fastsette i lov eller på annan måte. Reglementet skal innehalde reglar om

- a) åtferd
- b) kva for tiltak som skal kunne brukast mot elevar som bryt reglementet
- c) eventuelle særskilde krav til framgangsmåten når slike saker skal behandlast

Skoleeigaren kan fastsetje forbod mot digitale krenkingar i samband med verksemda på skolen. Skoleeigaren kan òg fastsetje at læraren kan inndra digitale hjelpemiddel for inntil ein dag dersom dei forstyrrar opplæringa, eller det er grunn til å tru at dei blir brukte til å krenkje andre elevar eller tilsette.

Kommunen kan fastsetje i ordensreglementet at elevar på årstrinna 8-10 som alvorleg eller fleire gonger bryt reglementet, kan visast bort frå undervisninga i inntil tre dagar, og at elevar på årstrinna 1-7 kan visast bort frå undervisninga for enkelttimar eller for resten av dagen. Fylkeskommunen kan fastsetje i ordensreglementet at elevar i vidaregåande opplæring som alvorleg eller fleire gonger bryt reglementet, kan visast bort i inntil fem dagar.

Når ein elev i vidaregåande opplæring eller i grunnopplæring for vaksne etter kapittel 4A vedvarande har vist ei framferd som i alvorleg grad går ut over orden og arbeidsro på skolen, eller når ein elev alvorleg forsømmer pliktene sine, kan eleven visast bort for resten av skoleåret. I samband med eit vedtak om bortvising for resten av skoleåret kan fylkeskommunen også vedta at eleven skal miste retten til vidaregåande opplæring etter § 3-1 eller § 4A-3. Fylkeskommunen kan ikkje overlata til eit organ på skolen å gjere vedtak etter leddet her om bortvising eller tap av retten til vidaregåande opplæring.

Ordensreglementet skal gjerast kjent for elevane og foreldra. Kravet i § 38 første leddet bokstav c i forvaltningslova om kunngjering i Norsk Lovtidend gjeld ikkje.

§ 9A-6 Bruk av sanksjonar ved brot på ordensreglementet

Elevar som bryt reglane i ordensreglementet, kan påleggjast sanksjonar etter ordensreglementet. Skolen kan berre nytte sanksjonar som er fastsette i ordensreglementet og etter reglane i denne føresegna.

Når skolen skal avgjere kva tiltak som skal nyttast om eleven har handla i strid med ordensreglementet, skal skolen vurdere om tiltaket er rimeleg og tilpassa brot på reglar i ordensreglementet. I vurderinga må skolen avgjere om det ligg føre skjerpande eller formildande omstende.

Fysisk refsing, anna krenkjande behandling eller kollektiv straff må ikkje nyttast.

Før det blir teke avgjerd om refsing, blant anna om bortvising, skal eleven ha høve til å forklare seg munnleg for den personen som skal ta avgjerda.

Rektor sjølv vedtek bortvising etter å ha rådført seg med lærarane til eleven. Før det blir gjort vedtak, skal skolen ha vurdert å bruke andre hjelpe- eller refsingstiltak. Foreldra til elevar på årstrinna 1-7 skal varslast før det blir sett i verk bortvising for resten av dagen. Med mindre skoleeigaren fastset noko anna, kan rektor bestemme at lærarane skal ha mynde til å ta avgjerd om bortvising frå eiga undervisning for ei opplæringsøkt, avgrensa til to klokketimar.

§ 9A-7 Aktivitetsplikt ved mistanke eller kjennskap til at elevar blir krenkte

Elevar skal ikkje oppleve krenking i samband med verksemda til skolen. Skoleeigaren har ansvaret for at skolen oppfyller pliktene i denne føresegna så raskt som mogleg.

Alle tilsette har ei aktivitetsplikt dersom han eller ho har mistanke eller kjennskap til at ein elev er utsett for krenkjande ord eller handlingar. Den tilsette kan òg få kjennskap til saka ved at elevar eller foreldre tek kontakt. Den tilsette skal straks gripe inn og stoppe krenkinga av eleven dersom det er mogleg. Tilsette skal varsle rektor om krenkinga, og rektor skal varsle skoleeigaren dersom saka tilseier det.

Saker der tilsette har mistanke eller kjennskap til at ein elev er krenkt, skal behandlast slik:

- a) greie ut saka og finne ut kva som har skjedd
- b) setje inn tiltak som er eigna og tilstrekkelege til at eleven ikkje lenger blir krenkt, og som syter for

å rette opp eit trygt psykososialt skolemiljø for eleven

- c) om nødvendig utarbeide ein skriftleg plan med tiltak for at eleven skal få eit trygt psykososialt skolemiljø

- d) evaluere om tiltaka var tilstrekkelege og eigna til at eleven ikkje lenger blir krenkt

Involverte elevar bør få uttale seg i saka før tiltak blir sette inn og ein plan blir utarbeidd. Dersom eleven eller foreldra ber om tiltak fordi eleven blir krenkt, skal det alltid utarbeidast ein skriftleg plan som foreldra og eleven om dei ber om dette. Eleven og foreldra skal involverast i evalueringa av om tiltaka var eigna og tilstrekkelege til å stoppe krenkinga av eleven.

Skoleeigaren har ansvaret for å dokumentere kva skolen har gjort for å stoppe krenkingane. Skoleeigaren kan behandle dei personopplysningane som er nødvendige for å oppfylle aktivitetsplikta.

§ 9A-8 Tilsette som krenkjer – skjerpa aktivitetsplikt

Tilsette skal ikkje utsetje ein elev for krenkjande ord eller handlingar. Dersom ein tilsett ved skolen har mistanke eller kjennskap til at ein eller fleire elevar blir krenkte av tilsette, skal rektor varslast straks. Rektor varslar skoleeigaren. Dersom det er mistanke eller kjennskap til at det er nokon i leiinga på skolen som har krenkt eleven, skal den tilsette varsle skoleeigaren med ein gong. Saka skal behandlast straks etter § 9A-7.

§ 9A-9 Forbod mot gjengjelding

Det er forbod mot å gjere gjengjeld mot elevar og foreldre som har fremja klage om brot på denne lova, eller som har gitt uttrykk for at dei vil fremje klage.

§ 9A-10 Klage på handteringa av krenkingar

Elevar og foreldre kan klage til Barneombodet på skoleeigaren og skolen si mangelfulle oppfølging av krenkingar, og at det ikkje er sett inn tilstrekkelege og eigna tiltak for at eleven skal ha eit trygt psykososialt skolemiljø.

Barneombodet skal greie ut saka og avgjere om skoleeigaren og skolen har behandla saka i samsvar med §§ 9A-3, 9A-7, 9A-8, og 9A-9, og om det er sett inn eigna og tilstrekkelege tiltak mot krenkinga, slik at eleven no har eit trygt psykososialt skolemiljø. Barneombodet gjer enkelvedtak etter forvaltningslova. Ombodet skal i saksbehandlinga vurdere omsynet til barnets beste og sikre at involverte elevar blir høyrde. Ombodet kan i enkeltvedtak påleggje skoleeigaren å setje i verk tiltak for at retten til eleven skal bli oppfylt.

Ombodet kan fastsetje administrative sanksjonar og reaksjonar etter kapittel 16 dersom brota på §§ 9A-3, 9A-7, 9A-8, og 9A-9 er alvorlege, gjentekne eller omsynet til eleven tilseier det.

Ombodet kan krevje oppreisning etter § 9A-12 dersom ombodet finn at vilkåra for oppreisning er oppfylte. Ombodet kan føre saka om oppreisning for eleven og foreldra i domstolen dersom dei samtykkjer.

Barneombodet skal varsle tilsynsmyndigheita etter opplæringslova § 14-1 eller privatskolelova § 7-2 dersom dei i behandlinga av saka finn alvorlege eller gjentekne lovbrøt som tilsynet bør kjenne til i si områdeovervaking.

Avgjerda til ombodet kan klagast på til Skoleklagenemnda etter § 9A-11.

§ 9A-11 Skolemiljøklagenemnda

Kongen skal oppnemne ei særskild klagenemnd for å behandle klagar på vedtaka til Barneombodet etter § 9A-10. Skolemiljøklagenemnda skal bestå av leiari og to medlemmar. Det skal i tillegg oppnemnast to personlege varamedlemmar. Medlemmane blir oppnemnde for fire år. Leiaren og eit av medlemmane skal ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap.

Nemnda er eit uavhengig forvaltningsorgan. Departementet kan ikkje gi instruks eller omgjere vedtaka til nemnda.

Nemnda behandlar klagar på vedtak gjorde av Barneombodet etter § 9A-10. Nemnda kan vurdere alle sider av saka og gjer enkelvedtak etter forvaltningslova. Nemnda kan i enkeltvedtaket påleggje skoleeigaren å setje i verk tiltak for at retten til eleven skal bli oppfylt, og kan fastsetje administrative sanksjonar og reaksjonar etter kapittel 16 dersom brota på §§ 9A-3, 9A-7, 9A-8, og 9A-9 er alvorlege, gjentekne eller omsynet til eleven tilseier det.

Nemnda kan krevje oppreisning etter § 9A-12 dersom nemnda finn at vilkåra for oppreisning er oppfylte.

Vedtak frå nemnda kan bringast inn for domstolane til full prøving av saka.

§ 9A-12 Oppreisning og erstatning

Den som er krenkt, kan krevje oppreisning av skoleeigaren dersom skoleeigaren eller skolen med vilje eller aktaust ikkje har oppfylt sine plikter etter §§ 9A-3, 9A-7, 9A-8 eller 9A-9. Oppreisning for ikkje-økonomisk skade blir fastsett til det som er rimeleg ut frå omfanget og arten av skaden, særlege tilhøve ved partane og andre omstende.

Reglane i lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning kapittel 2 gjeld òg for saker om psy-

kososialt skolemiljø etter reglane i dette kapitlet.

Dersom det i saker etter denne føresegna ligg føre tilhøve som gir grunn til å tru at skoleeigaren ikkje har følgd opp reglane i eller i medhald av opplæringslova kapittel 9A om psykososialt skolemiljø, skal dette leggjast til grunn med mindre skoleeigaren sannsynleggjer noko anna.

§ 9A-13 Straff

Med bøter eller fengsel i inntil tre månader eller begge delar blir den straffa som forsettleg eller aktaust bryt krava i dette kapitlet eller i forskrifter gitt i medhald av kapitlet.

Medverknad blir straffa på same måten.

Fristen for forelding er fem år for brot på reglar i dette kapitlet som gjeld psykososialt skolemiljø. Elles gjeld reglane i straffelova om opphøyr av straff ved forelding.

§ 9A-14 Verkeområde – skolefritidsordninga og opplæring etter kapittel 4A

Føresegnene i dette kapitlet gjeld også for skolefritidsordning oppretta etter lova her, og for opplæring særskilt organisert for vaksne etter kapittel 4A.

§ 9A-15 Forskrifter

Departementet kan gi nærmare forskrifter om skolemiljøet til elevane.

Kapittel 11 – Brukarorgan

Paragraf 11-1a skal lyde:

§ 11-1a Skolemiljøutval ved grunnskolar

Ved kvar grunnskole skal det vere eit skolemiljøutval der elevane, foreldrerådet, dei tilsette, skoleleiinga og kommunen er representerte. Representantane for elevane og foreldra skal til saman vere i fleirtal.

Samarbeidsutvalet i grunnskolen kan vere skolemiljøutval. Når samarbeidsutvalet fungerer som skolemiljøutval, må det oppnemnast tilleggsrepresentantar for elevane og foreldra, slik at dei samla får fleirtal.

Skolemiljøutvalet skal medverke til at skolen, dei tilsette, elevane og foreldra tek aktivt del i arbeidet for å skape eit trygt skolemiljø. Skolemiljøutvalet kan uttale seg i alle saker som gjeld skolemiljøet. Utvalet skal mellom anna

- a) haldast underretta om alle tilhøve - deriblant hendingar, planar og vedtak som har vesentleg betydning for skolemiljøet*
- b) følgje med på korleis det systematiske arbeidet etter § 9A-3 fungerer, og dei kan krevje å få lagt*

fram planar, dokument og rapportar av betydning for sitt arbeid

- c) *bli informert om resultatane frå Elevundersøkinga og drøfte oppfølginga av undersøkinga*
- d) *takast med i planlegginga og gjennomføringa av miljøtiltak ved den enkelte skolen så tidleg som mogleg*
- e) *vere kjent med at utvalet kan be skolen om å gjennomføre nødvendige aktivitetar og komme med innspel til arbeidet med skolemiljøet*

Elevrepresentantane har rett til fritak frå undervisningstimar som trengst for å skjotte oppgåvene.

Elevrepresentantane har rett til å få den informasjonen som trengst for oppdraget, så lenge informasjonen ikkje er omfatta av teieplikt etter lover eller forskrifter.

Elevane skal ikkje vere til stades når utvalet behandlar saker som er omfatta av teieplikt etter lover eller forskrifter. Når elevane ikkje er til stades, skal foreldrerepresentantane ha dobbeltstemme tilsvarande bortfallet av stemmene til elevrepresentantane, eller talet på foreldrerepresentantar skal aukast tilsvarande.

Paragraf 11-2 skal lyde:

§ 11-2 *Elevrådet ved grunnskolar*

Ved kvar grunnskole skal det for årstrinna 5-7 og for årstrinna 8-10 vere eit elevråd med representantar for elevane. Kommunen fastset talet på elevrepresentantar. Representantane skal veljast seinast tre veker etter at skolen har teke til om hausten.

Ein medlem av undervisningspersonalet på skolen skal ha som oppgåve å rettleie elevrådet i arbeidet. Denne elevrådskontakten har møte- og talerett i elevrådet.

Leiaren for elevrådet kan kalle inn til møte i rådet. Rådet skal i alle høve kallast inn når ein tredel av medlemmane i rådet eller rektor krev det.

Elevrådet skal fremje fellesinteressene til elevane på skolen og arbeide for å skape eit trygt skolemiljø. Rådet skal også kunne uttale seg og komme med framlegg i saker som gjeld nærmiljøet til elevane.

Paragraf 11-5a skal lyde:

§ 11-5a *Skolemiljøutval ved vidaregåande skolar*

Ved kvar vidaregåande skole skal det vere eit skolemiljøutval der elevane, dei tilsette, skoleleiinga og fylkeskommunen er representerte. Representantane for elevane skal vere i fleirtal.

Skoleutvalet kan sjølv vere skolemiljøutval. Når skoleutvalet fungerer som skolemiljøutval, må det

oppnemnast ein eller fleire tilleggsrepresentantar for elevane, slik at dei samla får fleirtal.

Skolemiljøutvalet skal medverke til at skolen, dei tilsette og elevane tek aktivt del i arbeidet for å skape eit trygt skolemiljø. Skolemiljøutvalet kan uttale seg i alle saker som gjeld skolemiljøet. Utvalet skal

- a) *haldast underretta om alle tilhøve - deriblant hendingar, planar og vedtak som har vesentleg betydning for skolemiljøet*
- b) *følgje med på korleis det systematiske arbeidet etter § 9a-3 fungerer, og dei kan krevje å få lagt fram planar, dokument og rapportar av betydning for sitt arbeid*
- c) *bli informert om resultatane frå Elevundersøkinga, og oppfølginga av undersøkinga skal drøftast med skolemiljøutvalet*
- d) *takast med i planlegginga og gjennomføringa av skolemiljøtiltak ved den enkelte skolen så tidleg som mogleg*
- e) *vere kjent med at utvalet kan be skolen om å gjennomføre nødvendige aktivitetar og komme med innspel til arbeidet med skolemiljøet*

Elevrepresentantane har rett til det fritak frå undervisningstimar som trengst for å skjotte oppgåvene.

Paragraf 11-6 andre ledd skal lyde:

Elevrådet skal blant anna arbeide for skolemiljøet, arbeidsforholda og velferdsinteressene til elevane.

Nytt andre ledd i § 11-7 skal lyde

Skoleeigaren skal syte for at elevar og foreldre i råd og utval etter §§ 11-1 til 11-6 får nødvendig informasjon og opplæring for å kunne utføre vervet på ein forsvarleg måte.

Kapittel 13 – ansvar

Ny § 13-5 skal lyde:

§ 13-5 *Pedagogisk-psykologisk teneste*

Kvar kommune og kvar fylkeskommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste. Den pedagogisk-psykologiske tenesta i ein kommune kan organiseras i samarbeid med andre kommunar eller med fylkeskommunen.

Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å kunne leggje opplæringa og det psykososiale skolemiljøet betre til rette for elevane. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal syte for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det. Departementet kan gi forskrifter om dei andre oppgåvene til tenesta.

Paragraf 13-10 andre ledd tredje punktum skal lyde:

Som ein del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa knytt til læringsresultat, fråfall og skolemiljø.

Kapittel 16

Gjeldende kapittel 16 blir nytt kapittel 17.

Nytt kapittel 16 skal lyde:

Kapittel 16 Administrative sanksjonar og reaksjonar ved brot

§ 16-1 Pålegg om tiltak og retting

Ved brot på føresegner gitt i eller i medhald av denne lova kan tilsynsmyndigheita etter § 14-1, Barneombodet etter § 9A-10 og klageinstansen etter §§ 9A-11 og 15-2 gi pålegg om tiltak og retting for å bringe dei ulovlege tilhøva til opphøyr. Frist for gjennomføringa av slike pålegg kan fastsetjast.

§ 16-2 Tvangsmulkt

For å sikre at føresegner gitt i eller i medhald av denne lova blir gjennomførte, kan tilsynsmyndigheita etter § 14-1, Barneombodet etter § 9A-10 og klageinstansen etter §§ 9A-11 og 15-2 gjere vedtak om tvangsmulkt for skoleeigaren. Det kan vedtakast tvangsmulkt som forfall for kvart brot eller løpande. Tvangsmulkt kan vedtakast samtidig med pålegg etter § 16-1 eller seinare.

Tvangsmulkta begynn å løpe om den ansvarlege ikkje held fristen for retting av tilhøve som er fastsett i vedtaket om tvangsmulkt, og ho kan løpe så lengje det ulovlege tilhøvet varer. Tvangsmulkt kan ikkje fastsetjast, og ho løper heller ikkje, så langt det på grunn av forhold som ikkje skyldast den ansvarlige, er umogleg å oppfylle eller å etterleve det pålegget som tvangsmulkta er knytt til.

Tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan i forskrift gi nærmare føresegner om tvangsmulkt, mellom anna fastsetjing av storleiken på tvangsmulkta, kor lenge ho skal vare og eventuell sletting av oppsamla tvangsmulkt.

§ 16-3 Lovbrotsgjebyr

Tilsynsmyndigheita etter § 14-1, Barneombodet etter § 9A-10 og klageinstans etter §§ 9A-11 og 15-2 kan ileggje skoleeigaren lovbrotsgjebyr dersom skoleeigaren, skolen eller nokon som har handla på vegne av skoleeigaren eller skolen, bryt føresegner gitt i eller i medhald av lova. Dette gjeld sjølv om

ansvaret for brotet ikkje kan rettast mot nokon enkeltperson.

Ved avgjerda om skoleeigaren skal ileggjast lovbrotsgjebyr og ved utmålinga av gjebyret skal det særleg leggjast vekt på

- a) kor alvorleg brotet er*
- b) om det ligg føre gjentakning*
- c) om verksemda ved retningslinjer, rutinar, instruksjon, opplæring, kontroll eller anna kunne ha førebygd brotet*
- d) kva for tiltak som er sette i verk for å førebyggje eller avhjelpe verknadane av lovbrotet*
- e) om skoleeigaren eller skolen har hatt eller kunne ha oppnådd nokon fordel ved lovbrotet*
- f) den økonomiske evna til skoleeigaren*
- g) den preventive effekten*

Lovbrotsgjebyret går inn i statskassa og kan maksimalt vere 15 gonger grunnbeløpet i folketrygda.

Når ikkje anna er fastsett i enkeltvedtak, er fristen for oppfylling fire veker frå vedtaket om lovbrotsgjebyr vart gjort. Endeleg vedtak om lovbrotsgjebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Dersom skoleeigaren går til søksmål mot staten for å prøve vedtaket, blir tvangskrafta suspendert. Retten kan prøve alle sider av saka.

Høve til å ileggje lovbrotsgjebyr blir forelda to år etter at lovbrotet har opphøyr. Foreldingsfristen blir avbroten ved at det er gitt førehandsvarsel om vedtak om lovbrotsgjebyr, jf. forvaltningslova § 16.

Andre endringer

- § 15-2 – henvisning til 9a endres til § 9A-2.
- §§ 2-9, 2-10, 3-7, 3-8 og 4A-9 oppheves.
- § 5-6 – oppheves

II Forslag til endringar i privatskoleloven

Ny § 1-4 skal lyde:

§ 1-4 *Sentrale prinsipp i barnekonvensjonen*

Ved alle handlingar som gjeld eleven, skal elevens beste vere eit grunnleggjande omsyn etter barnekonvensjonen artikkel 3.

Elevane skal få moglegheit til å medverke, og det skal leggjast til rette for å høyre elevane, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

Paragraf 2-4 skal lyde:

§ 2-4 *Krav til skoleanlegg og skolemiljø*

Skoleanlegga må vere godkjende av departementet. Anlegga må liggje samla.

Opplæringslova kapittel 9A og § 11-4 gjeld også for skolar godkjende etter lova her. §§ 9A-5 og 9A-6 gjeld ikkje.

I saker om skolemiljøet gjeld opplæringslova kapittel 16. Tilsynsmyndigheita, Barneombodet eller klageinstansen kan gjere vedtak om administrative reaksjonar og sanksjonar i samsvar med §§ 16-1 til 16-3.

§ 3-6 sjettede ledd skal lyde:

Den pedagogisk-psykologiske tenesta i vertskommunen skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa og det psykososiale skolemiljøet betre til rette for elevane.

Paragraf 3-9 skal lyde:

§ 3-9 Fastsetjing av ordensreglement

Kvar skole skal ha eit ordensreglement. Føremålet med ordensreglementet er å gi reglar for at alle skal ha ei felles forståing av korleis elevar og tilsette skal oppføre seg mot kvarandre. Elevane skal få høve til å delta i utforminga av ordensreglementet.

Reglementet skal gi reglar om rettane og pliktene til elevane så lenge dei ikkje er fastsette i lov eller på annan måte. Reglementet skal innehalde reglar om:

- a) *åtferd*
- b) *kva for tiltak som skal kunne brukast mot elevar som bryt reglementet*
- c) *eventuelle særskilde krav til framgangsmåten når slike saker skal behandlast*

Skolen kan fastsetje forbod mot digitale krenkingar i samband med verksemda på skolen. Skolen kan òg fastsetje at læraren kan inndra digitale hjelpemiddel for inntil ein dag om dei forstyrrar opplæringa, eller det er grunn til å tru at dei blir brukte til å krenkje andre elevar eller tilsette.

Skolen kan fastsetje i ordensreglementet at elevar på årstrinna 8-10 som alvorleg eller fleire gonger bryt reglementet, kan visast bort frå undervisninga i inntil tre dagar, og at elevar på årstrinna 1-7 kan visast bort frå undervisninga for enkelttimar eller for resten av dagen. Skolen kan fastsetje i ordensreglementet at elevar i vidaregåande opplæring som alvorleg eller fleire gonger bryt reglementet, kan visast bort i inntil fem dagar.

Når ein elev i vidaregåande opplæring vedvarande har vist ei framferd som i alvorleg grad går ut over orden og arbeidsro på skolen, eller når ein elev alvorleg forsømmer pliktene sine, kan eleven etter vedtak av heimfylket visast bort for resten av skoleåret. I samband med eit vedtak om bortvising for resten av skoleåret kan heimfylket også vedta at eleven skal miste retten til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 3-1. Heimfylket kan ikkje overlate til skolen å gjere vedtak etter leddet her om bortvising eller tap av retten til vidaregåande opp-

læring. Norske vidaregåande skolar i utlandet gjer sjølve vedtak om bortvising.

Ved avgjerd om bortvising og tap av rettar gjeld forvaltningslova. Avgjerd om bortvising som varer over ein dag, og tap av retten til vidaregåande opplæring er enkeltvedtak, jf. forvaltningslova § 2. Departementet er klageinstans.

Ordensreglementet skal gjerast kjent for elevane og foreldra. Kravet i § 38 første leddet bokstav c i forvaltningslova om kunngjering i Norsk Lovtidend gjeld ikkje.

Paragraf 3-10 skal lyde:

§ 3-10 Bruk av sanksjonar ved brot på ordensreglementet

Elevar som bryt reglane i ordensreglementet, kan påleggjast reaksjonar i samsvar med reglane her. Skolen kan berre nytte sanksjonar som er fastsette i ordensreglementet.

Når skolen skal avgjere kva for tiltak som skal nyttast dersom eleven har oppført seg i strid med ordensreglementet, må skolen vurdere om tiltaket er tilpassa, rimeleg og eigna. I vurderinga må skolen også finne ut om det ligg føre skjerpande eller formildande omstende.

Fysisk refsing, anna krenkjande behandling eller kollektiv straff må ikkje nyttast.

Før det blir teke avgjerd om refsing, blant anna om bortvising, skal eleven ha høve til å forklare seg munnleg for den personen som skal ta avgjerda.

Rektor sjølv vedtek bortvising etter å ha rådført seg med lærarane til eleven. Før det blir gjort vedtak, skal skolen vurdere å bruke andre hjelpe- eller refsingstiltak. Foreldra til elevar på årstrinna 1-7 skal varslast før det blir sett i verk bortvising for resten av dagen. Med mindre skole fastset noko anna, kan rektor bestemme at lærarane skal ha mynde til å ta avgjerd om bortvising frå eiga undervisning for ei opplæringsøkt, avgrensa til to klokketimar.

Paragraf 5-3 siste ledd skal lyde:

Elevrådet skal blant anna fremje fellesinteressene til elevane på skolen og arbeide for å skape eit trygt skolemiljø.

Ny § 5-5 skal lyde:

§ 5-5 Skolemiljøutval ved grunnskolar

Ved kvar grunnskole skal det vere eit skolemiljøutval der elevane, foreldrerådet, dei tilsette og skoleleiinga er representerte. Representantane for elevane og foreldra skal til saman vere i fleirtal.

Samarbeidsutvalet i grunnskolen kan vere skolemiljøutval. Når samarbeidsutvalet fungerer som

skolemiljøutval, må det oppnemnst tilleggsrepresentantar for elevane og foreldra, slik at dei samla får fleirtal.

Skolemiljøutvalet skal medverke til at skolen, dei tilsette, elevane og foreldra tek aktivt del i arbeidet for å skape eit trygt skolemiljø. Skolemiljøutvalet kan uttale seg i alle saker som gjeld skolemiljøet. Utvalet skal

- a) haldast underretta om alle tilhøva - deriblant hendingar, planar og vedtak som har vesentleg betydning for skolemiljøet
- b) følgje med på korleis det systematiske arbeidet med helse, miljø og tryggleik fungerer, jf. § 2-4 og opplæringslova § 9A-4, og dei kan krevje å få lagt fram planar, dokument og rapportar av betydning for sitt arbeid
- c) bli informert om resultatata frå Elevundersøkinga og drøfte oppfølginga av undersøkinga
- d) takast med i planlegginga og gjennomføringa av skolemiljøtiltak ved den enkelte skolen så tidleg som mogleg
- e) vere kjent med at utvalet kan be skolen om å gjennomføre nødvendige aktivitetar og å komme med innspel til arbeidet med skolemiljøet

Elevrepresentantane har rett til fritak frå undervisningstimar som trengst for å skjotte oppgåvene.

Elevrepresentantane har rett til å få den informasjonen som trengst for oppdraget, så lenge informasjonen ikkje er omfatta av teieplikt etter lover eller forskrifter. Elevane skal ikkje vere til stades når utvalet behandlar saker som er omfatta av teieplikt etter lover eller forskrifter. Når elevane ikkje er til stades, skal foreldrerepresentantane ha dobbeltstemme tilsvarande bortfallet av stemmene til elevrepresentantane, eller talet på foreldrerepresentantar skal aukast tilsvarande.

Ny § 5-6 skal lyde:

§ 5-6 Skolemiljøutval ved vidaregåande skolar

Ved kvar vidaregåande skole skal det vere eit skolemiljøutval der elevane, dei tilsette og skoleleinga er representerte. Representantane for elevane skal vere i fleirtal.

Skoleutval kan sjølv vere skolemiljøutval. Når skoleutvalet fungerer som skolemiljøutval, må det oppnemnst ein eller fleire tilleggsrepresentantar for elevane, slik at dei samla får fleirtal.

Skolemiljøutvalet skal medverke til at skolen, dei tilsette og elevane tek aktivt del i arbeidet for å skape eit trygt skolemiljø. Skolemiljøutvalet kan uttale seg i alle saker som gjeld skolemiljøet. Utvalet skal

- a) haldast underretta om alle tilhøva - deriblant hendingar, planar og vedtak som har vesentleg betydning for skolemiljøet
 - b) følgje med på korleis det systematiske arbeidet med helse, miljø og tryggleik fungerer, jf. § 2-4 og opplæringslova § 9A-4, og dei kan krevje å få lagt fram planar, dokument og rapportar av betydning for sitt arbeid
 - c) bli informert om resultatata frå Elevundersøkinga, og oppfølginga av undersøkinga skal drøftast med skolemiljøutvalet
 - d) takast med i planlegginga og gjennomføringa av miljøtiltak ved den enkelte skolen så tidleg som mogleg
 - e) vere kjent med at utvalet kan be skolen om å gjennomføre nødvendige aktivitetar og komme med innspel til arbeidet med skolemiljøet
- Elevrepresentantane har rett til fritak frå undervisningstimar for å skjotte oppgåvene.

III Andre lover - Barneombudsloven

Paragraf 3 ny bokstav f skal lyde:

f) Behandle klager etter opplæringslova § 9A-10

Kapittel 23

Merknader til forslag til endringer i opplæringsloven, privatskoleloven og barneombudsloven

I Forslag til endringer i opplæringsloven

Kapittel 1 Formål, verkeområde og tilpassa opplæring m.m.

Til § 1-4 Sentrale prinsipp i barnekonvensjonen

Bestemmelsen er ny. Formålet er å lovfeste sentrale prinsipper i barnekonvensjonen i opplæringsloven. Ved at dette reguleres i kapittel 1, gjelder disse prinsippene for hele opplæringsloven.

(1) Første ledd tilsvarende barnekonvensjonen artikkel 3 om barnets beste. Her går det frem at hensynet til elevens beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Hensynet til elevens beste har både en subjektiv og en objektiv side. Dette gjelder både for avgjørelser og for andre vurderinger etter opplæringsloven.

(2) I andre ledd er prinsippet om høring av barn lovfestet. Dette tilsvarende barnekonvensjonen artikkel 12. Dette prinsippet gjelder både i enkelt saker og for elevene som gruppe. Sentralt i dette er at elevene skal gis mulighet til å medvirke, for eksempel i arbeidet med skolemiljøet og tiltak for å forebygge krenkelser.

Til § 2-12 Private grunnskoler

Det foreslås endringer i tredje ledd. Opplistingen av bestemmelser i tredje ledd som gjelder for private grunnskoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12, endres. Henvisningene til §§ 2-9 og 2-10 strykes fordi reguleringen av ordensreglement og bortvisning flyttes til kapittel 9A. Henvisningen til § 11-3 strykes, bestemmelsen er tidligere opphevet. Det tilføyes en henvisning til nytt kapittel 16 om administrative sanksjoner og reaksjoner ved lovbrudd, slik at tilsynsmyndigheten, Barneombudet og Skolemiljøklagenemnda kan bruke disse reaksjonsformene.

Kapittel 4A

Til § 4A-10 Tilsyn, kontroll og klage

Bestemmelsen regulerer tilsyn, kontroll og klage knyttet til grunnopplæring for voksne etter kapittel 4A. Det vises til § 9A-14, som fastsetter at kapittel 9A gjelder for grunnopplæring etter kapittel 4A. Som en følge av dette tilføyes også nytt kapittel 16 i opplistingen av bestemmelser som også gjelder her. Det betyr at tilsynsmyndigheten, Barneombudet og klageinstansen etter §§ 9A-11 og 15-2 kan gjøre vedtak om administrative sanksjoner og reaksjoner ved lovbrudd i grunnopplæring for voksne.

Kapittel 9A Elevane sitt skolemiljø

Det er gjort omfattende endringer i kapittel 9a. Nummereringen av kapitlet er endret fra 9a til 9A. Denne endringen er gjort for å følge anbefalinger gitt av Justis- og beredskapsdepartementet for hvordan bruk av små og store bokstaver bør være i lovgivningen. Endringen er kun av teknisk art. Nedenfor omtales nye bestemmelser som 9A, og gamle bestemmelser omtales som 9a.

Til § 9A-1 Retten til eit trygt psykososialt skolemiljø

Paragraf 9A-1 viderefører elevens individuelle rett når det gjelder det psykososiale skolemiljøet. Gjeldende § 9a-1 regulerer retten til både et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring. Det er foreslått at § 9A-1 kun skal regulere det psykososiale skolemiljøet, og at det fysiske skolemiljøet blir regulert i § 9A-2. Det er for øvrig gjort endringer for å tydeliggjøre hvordan bestemmelsen skal forstås.

(1) Første ledd er i hovedsak en videreføring av gjeldende § 9a-1 og tolkninger av denne bestemmelsen når det gjelder det psykososiale skolemiljøet. Første punktum regulerer elevens individuelle rett til et *trygt* psykososialt skolemiljø.



Figur 23.1

Det gjøres en endring fra *godt* til *trygt*. Endringen har sammenheng med at godt som rettslig standard er vanskelig å tolke, slik at det er svært vanskelig å avgjøre innholdet i den rettslige standarden. Med trygghet siktes det blant annet til at eleven opplever at skolen er et sted der han eller hun ikke kommer til skade, der personalet tar vare på eleven, og der det er forutsigbarhet og tydelige rammer.

Det videreføres også at det psykososiale skolemiljøet skal ha en positiv virkning. Skolemiljøet skal *fremme* helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet. Det er ikke tilstrekkelig at det er fravær av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Det er nytt her at det psykososiale skolemiljøet skal fremme *sosial tilhørighet*. Sosial tilhørighet kan forstås som at eleven skal føle seg inkludert. Sosial tilhørighet er viktig i arbeidet for å fremme trygge psykososiale skolemiljøer og forebygge krenkelser. Elever som føler tilhørighet, vil i mindre grad vise uønsket atferd. Med *helse* siktes det til både elevens fysiske og psykiske helse. For at noe skal ha innvirkning på elevens helse, er det ikke nødvendig med konkrete diagnoser. Det er elevens oppfatning av hvordan miljøet påvirker hans eller hennes helse, som er relevant. Når det gjelder virkningen på elevens *trivsel*, skal det ses på om eleven trives på skolen, for eksempel om eleven har venner. Når det gjelder virkningen det psykososiale skolemiljøet har på elevens *læring*, handler det blant annet om det psykososiale skolemiljøet bidrar positivt til elevens faglige utvikling. Elevens læringsmiljø er en del av det psykososiale skolemiljøet. Det pedagogiske opplegget og kvaliteten på opplæringen faller utenfor retten etter § 9A-1. Elevens rett til et trygt psykososialt skolemiljø etter § 9A-1 er absolutt. Det er ikke adgang til å dispensere fra kravene i kapittel 9A. Skolen skal sikre at elevens rettigheter oppfylles.

Første ledd andre punktum er nytt, men dette lovfester at det er elevenes *subjektive opplevelse* som ligger til grunn for om eleven er krenket. Dette er som i dag. Prinsippet lovfestes fordi det har vært uklarheter knyttet til dette i praksis, og fordi dette er avgjørende for en riktig tolkning av kapittel 9A. Dette innebærer at det er elevenes subjektive opplevelse som skal legges til grunn når det skal avgjøres om eleven er utsatt for kren-

kende ord eller handlinger. Det er ikke skolens syn eller opplevelse. Dersom en elev forteller at hun eller han har opplevd krenkelser, skal skolen tro på dette. Det er i strid med loven å bagatellisere slike opplevelser. Dette prinsippet innebærer ikke at eleven kan avgjøre hvilke tiltak som skolen setter inn, det avhenger av en faglig vurdering. For mer om dette, se merknad til § 9A-7 tredje ledd. Eleven skal også høres om hvilke tiltak som bør settes inn.

(2) Andre ledd er nytt. Her er det lovfestet at alle skoler skal ha *nulltoleranse* for ord og uttrykk som krenker en elevs integritet eller verdighet. Dette betyr at skolene må være tydelige på at krenkelser ikke aksepteres. Dette prinsippet følger allerede av retten i første ledd. Nulltoleranse tas inn for å understreke viktigheten av tydelige holdninger fra skolens side. Integritet og verdighet skal forstås i lys av barnekonvensjonen artikkel 16 om rett til vern av privatlivet og at barn har menneskeverd. Integritet forstås både som fysisk og psykisk integritet. Dette er også viktig for å tydeliggjøre et *barnesentrert perspektiv* i tråd med barnekonvensjonen.

(3) Tredje ledd er nytt, men er en lovfesting av gjeldende rett. Leddet tydeliggjør at elevens rett etter første ledd innebærer en plikt for skoleeieren. At det er skoleeieren som er pliktsubjekt, har sammenheng med skoleeieransvaret etter opplæringsloven § 13-10. Det betyr at skoleeieren må følge opp skolens arbeid med kapittel 9A og sikre at skolene også jobber for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø. Det er også understreket at skoleeieren skal sikre at dette gjelder for alle elever.

Til § 9A-2 Retten til et trygt fysisk skolemiljø

Bestemmelsen regulerer elevenes rett til et trygt fysisk skolemiljø og krav til skoleeieren og skolen for å oppfylle dette. Første ledd er flyttet fra gjeldende § 9a-1. Det er kun gjort mindre språklige endringer i øvrige ledd.

(1) Første ledd regulerer elevens individuelle rett. Bestemmelsen er endret slik at elevene har rett til et *trygt fysisk skolemiljø* som fremmer helse, trivsel og læring. Endringen presiserer at det fysiske skolemiljøet skal være trygt. Trygt omfat-

ter både sikkerhetsmessige forhold, helsemessige forhold og annet i det fysiske skolemiljøet som gjør at skolemiljøet kan tenkes å innebære en risiko for eleven. Begrepet trygghet er også i samsvar med gjeldende § 9a-2 første ledd, som understreker at skoler skal planlegges slik at de blant annet tar hensyn til elevenes trygghet, som også kan forstås som sikkerhet. Det fysiske skolemiljøet skal også fremme elevens helse, trivsel og læring. Dette vil innebære at det blir tydeligere at det stilles krav til helse, miljø og sikkerhet samt læring. Dette er en harmonisering med krav i arbeidsmiljøloven og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Det vil ikke være tilstrekkelig med fravær av faktorer som har negativ virkning. Det fysiske skolemiljøet skal ha en positiv virkning. Dette er som etter gjeldende § 9a-1.

(2) Andre ledd tilsvarende gjeldende § 9a-2 første ledd. Det er ikke gjort endringer. Leddet fastsetter at skolene skal planlegges, bygges, tilrettelegges og drives slik at det blir tatt hensyn til elevens helse, trivsel, læring og trygghet. Leddet kommenteres ikke ytterligere.

(3) Tredje ledd er uendret. Dette tilsvarende gjeldende § 9a-2 tredje ledd. Leddet inneholder en utdyping av kravet til et trygt fysisk skolemiljø i første ledd. Det er her fastsatt minimumskrav til det fysiske skolemiljøet. Leddet fastsetter at det fysiske skolemiljøet skal være i samsvar med de faglige normene som stilles av fagmyndighetene til enhver tid. Dette er en skjønnsmessig vurdering. Relevante fagmyndigheter er for eksempel helsemyndighetene og plan- og bygningsmyndighetene. Kravene vil endres over tid. Av andre punktum følger det et unntak fra hovedregelen i første punktum. Dersom det er miljøforhold ved skolen som ikke oppfyller de faglige normene som fagmyndighetene stiller, kan det likevel være at det fysiske skolemiljøet oppfyller lovens krav. Vilkåret er at skolen kan dokumentere at det fysiske skolemiljøet har en tilfredsstillende virkning på helsen, miljøet og læringen til elevene.

(4) Fjerde ledd viderefører gjeldende § 9a-2 tredje ledd. Det er ikke gjort endringer i første punktum. Første punktum gir elevene en rett til individuell tilrettelegging av arbeidsplassen deres. Annet punktum gir skolen en plikt til å innrette skolen slik at det blir tatt hensyn til elever med nedsatt funksjonsevne. Det bemerkes her at punktumet gir skolen en plikt, men ikke gir eleven en korresponderende rett. Utvalget peker her på kravene i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, som på noen punkter går lenger enn kravene her. Det følger av diskriminerings- og tilgjengelighets-

loven § 13 at offentlige institusjoner, inkludert skoler, har en plikt til universell utforming. Av samme lov § 17 gis elever med nedsatt funksjonsevne en rett til individuell tilrettelegging av skolen for å sikre likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter. Unntaket er om retten til tilrettelegging innebærer en uforholdsmessig byrde. I andre punktum er funksjonshemming endret til nedsatt funksjonsevne, noe som er i samsvar med dagens språkbruk.

(5) Femte ledd viderefører gjeldende § 9a-2 fjerde ledd. Her gis elever, foreldre eller et av skolens brukerorgan en rett til å be om tiltak for å rette opp fysiske miljøforhold. Skolen skal behandle henvendelsen etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Parter og andre med rettslig klageinteresse kan klage på enkeltvedtak etter opplæringsloven § 15-2. Retten til å klage på at skolen ikke fatter vedtak innen rimelig tid, videreføres.

Til § 9A-3 Krav til systematisk arbeid med helse, miljø og tryggleik – internkontroll

Bestemmelsen regulerer krav til skoleeierens og skolens systematiske arbeid med helse, miljø og sikkerhet (HMS) og internkontroll. Bestemmelsen viderefører deler av gjeldende § 9a-4, men det er foreslått endringer for å tydeliggjøre hvilke krav som gjelder for skolenes systematiske HMS-arbeid. Bestemmelsen gjelder både for skolens fysiske og psykososiale skolemiljø.

Hensikten er å gjøre det enklere for skolene å avklare hvilke krav de må oppfylle, samt å harmonisere kravene i opplæringsloven med tilsvarende bestemmelser om systematisk HMS-arbeid og internkontroll i tilgrensende lover. Bestemmelsen er utformet slik at dette i stor grad tilsvarende kravene til arbeidsmiljøet i arbeidsmiljøloven § 3-1, som også gjelder for skolene. Ansvaret er i bestemmelsen plassert hos virksomheten, det vil si skolen. Dette har sammenheng med at det er skolen som vil være den instansen som følger opp disse kravene. Tilsvarende ansvars plassering gjelder etter arbeidsmiljøloven. Her er ansvaret plassert hos virksomheten. For øvrig minnes det om at skoleeierens ansvar etter opplæringsloven § 13-10 og at kravet til forsvarlig system også vil omfatte internkontrollen etter denne bestemmelsen.

(1) Første ledd inneholder det overordnede kravet om at skoleeieren skal arbeide aktivt for å fremme et trygt fysisk og psykososialt skolemiljø, samt for å forebygge krenkelser. Forebyggingen av krenkelser er trukket særskilt frem som en del

av skoleeierens ansvar. Hensikten er å tydeliggjøre skoleeierens overordnede ansvar for skolens systematiske HMS-arbeid. Skoleeieren har et ansvar for å kontrollere at skolens systematiske HMS-arbeid tilfredsstillende kravene i bestemmelsen. Leddet er tatt inn av rettspedagogiske grunner for å tydeliggjøre at skoleeieren har et ansvar for å sikre at kravene til skolens systematiske HMS-arbeid og internkontroll oppfylles. Dette følger allerede av § 13-10.

(2) Andre ledd inneholder det overordnede kravet til skolens systematiske HMS-arbeid. Her er det fastsatt at skolen skal jobbe kontinuerlig for at det blir utført systematisk HMS-arbeid på skolen, slik at kravene til elevens skolemiljø oppfylles. Bestemmelsen gjelder både for det fysiske og det psykososiale skolemiljøet. I kravet til *kontinuerlig* arbeid ligger det at dette skal være en del av den daglige driften på skolen. Det skal ikke være et skippertaksarbeid, men noe som er integrert i skolens arbeid. At det skal være *systematisk*, betyr at det skal være planmessig og satt i system. HMS-arbeidet skal ikke være preget av tilfeldigheter og innfall. Nærmere krav til arbeidet og systemet er fastsatt i tredje ledd.

Skoleledelsens ansvar for den daglige oppfølgingen av det systematiske HMS-arbeidet og internkontrollen følger av andre ledd andre punktum. Dette er en videreføring av gjeldende § 9a-4 første ledd andre punktum. Skolelederen kan delegere oppgaver i arbeidet til ansatte ved skolen, men ikke ansvaret. Ved delegering må skolelederen sørge for at oppgavene utføres på en ansvarlig måte.

Det følger av tredje punktum at *elevne* i videregående opplæring og *elevne og foreldrene* i grunnskolen skal involveres i HMS-arbeidet. Det er nytt at involvering av elever og foreldre er regulert i bestemmelsen om systematisk HMS-arbeid og internkontroll. At dette lovfestes, har sammenheng både med forskning om at det er viktig å involvere elever og foreldre i arbeidet med å skape trygge psykososiale skolemiljøer, og det er viktig for elevne i henhold til artikkel 12 i barnekonvensjonen om at elever skal høres. Plikten til å involvere elevne og foreldrene kan oppfylles gjennom skolemiljøutvalget, elevrådet og FAU. For mer om krav til dette, se §§ 9A-4, 11-1a og 11-5a.

(3) Tredje ledd er nytt, men det meste følger i dag av en tolkning av gjeldende § 9a-4. Innholdet i det systematiske HMS-arbeidet og kravet til internkontroll er tatt inn i loven for å skape forutsigbarhet. Dette vil gjøre det mulig for skolen, men også for skolens brukerorganer og tilsyns-

myndigheten, å se hvilke krav som stilles til HMS-arbeidet. Kravene som stilles, er minstekrav som skal oppfylles. De fleste kravene i tredje ledd overlapper kravene i arbeidsmiljøloven § 3-1.

Bokstav a er en videreføring av krav som er tolket ut av gjeldende § 9a-4. Det er fastsatt her at skolen må *oppstille mål* for å oppfylle kravene til et trygt fysisk og psykososialt skolemiljø etter kapittel 9A med forskrifter. Dette innebærer at alle skoler må fastsette mål for arbeidet med elevenes fysiske og psykososiale skolemiljø. Dette bør også inneholde særskilte mål for arbeidet mot krenkelsers. Kravet om at det skal oppstilles mål, er ikke nytt. Dette regnes som et grunnleggende krav i HMS-arbeidet.

Det neste kravet, som fastsettes i *bokstav b*, er at skolen må ha oversikt over *organiseringen og oppgavefordelingen*: Hvem er det som har ansvaret for ulike oppgaver etter kapittel 9A? Dette kravet innebærer at skolene må ha en klar fordeling av hvem som har ansvar for ulike oppgaver, for eksempel håndteringen av alvorlige saker der elever har blitt krenket. Kravet er en lovfesting av krav som er tolket ut av gjeldende § 9a-4. En klar og tydelig ansvars- og oppgavefordeling er avgjørende for å håndtere saker på en adekvat måte. Rektor kan også delegere oppgaver i det forebyggende arbeidet til andre ved skolen, for eksempel gjennomføringen av Elevundersøkelsen. Dersom rektor har delegert oppgaver til bestemte personer ved skolen, skal dette være tydeliggjort. Ved delegering av oppgaver må rektor også avklare hvilken informasjon rektor alltid skal motta.

Det tredje kravet i *bokstav c* følger også av en tolkning av gjeldende § 9a-4, nemlig ansvaret for å *kartlegge farer, problemer og risikofaktorer og iverksetting av tiltak*. På grunnlag av risikovurderingene skal det settes inn tiltak for å forebygge. Kartlegging av risiko og tilpassede tiltak for å redusere risikoen er en sentral del av det forebyggende arbeidet. Gjennom en systematisk kartlegging og kontinuerlig vurdering av om det er behov for å sette inn særskilte tiltak i det forebyggende arbeidet, kan for eksempel krenkelsers reduseres. I kartleggingen av risikoforhold vil Elevundersøkelsen være en viktig kilde, og skolen må følge opp elevenes opplevelse av trivsel, krenkelsers, mobbing mv. særskilt. Dersom skolen ikke følger opp resultatene i Elevundersøkelsen og setter inn tiltak, vil dette i de fleste tilfeller være et brudd på § 9A-3. Dersom risikoforholdene tilsier det, må skolen gjennomføre en løpende kontroll utover det den vanligvis gjør. Dette gjelder for eksempel for skoler med høye krenkelses- eller mobbetall.

I bokstav d er det fastsatt at skolen skal utarbeide årlige handlingsplaner for å forebygge krenkelser. Kravet er nytt. Det er behov for å lovfeste denne typen planer. Dette har sammenheng med at det er nødvendig med en særskilt innsats rettet mot krenkelser, herunder mobbing og trakassering i skolen, og at alle skoler bør utarbeide handlingsplaner mot dette. Planen knyttes til kravene til at det må settes mål for det psykososiale skolemiljøet i bokstav a og risikovurderingene i bokstav c over, samt at alle skoler skal ha nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Planen skal inneholde særskilte områder det skal fokuseres på i arbeidet for å forebygge krenkelser, tiltak, ansvarsfordeling og tidspunkt for gjennomføring. Skolene må også evaluere planen. Elevene skal involveres i arbeidet med å utarbeide handlingsplaner mot krenkelser. Disse planene skal behandles særskilt i skolemiljøutvalget, elevrådet og FAU.

I bokstav e er det lovfestet en plikt til å sette i verk rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge lovbrudd etter kapittel 9A. Dette kravet er også tolket ut av gjeldende § 9a-4. Rutiner er et av kjerneelementene i internkontroll. Dette gjelder for eksempel rutiner for hvordan elever og foreldre skal involveres i arbeidet, og rutiner for avdekking av krenkelser. Dette kan blant annet dreie seg om hvordan mistanker om at en elev blir krenket, skal håndteres, og hvilke saker skoleeieren alltid skal varsles om. Rutinene som utarbeides, skal være i samsvar med øvrige krav i kapittel 9A, og må ikke stride mot opplæringsloven eller annen lovgivning, for eksempel personopplysningsloven.

I § 9A-3 tredje ledd bokstav f presiseres det at *Elevundersøkelsen* skal gjennomføres og følges opp. Dette følger også av forskrift til opplæringsloven § 2-3, men er tatt inn av rettspedagogiske grunner og for å understreke at Elevundersøkelsen er et svært viktig redskap for det systematiske HMS-arbeidet i skolen. Resultatene i Elevundersøkelsen skal brukes i det forebyggende arbeidet etter denne bestemmelsen. Det er skoleeierens og skolens ansvar å gi elevene den nødvendige informasjonen, slik at resultatene blir gode redskaper for det videre arbeidet med elevenes skolemiljø. Det er skolens ansvar at elevene gis informasjon slik at de forstår hva som menes med de ulike spørsmålene. Bokstav e må ses i sammenheng med §§ 11-1a og 11-5a tredje ledd bokstav c, som pålegger skolen å drøfte resultatene og oppfølgingen av Elevundersøkelsen med skolemiljøutvalget.

I bokstav g er det lovfestet et krav om *internkontroll*, det vil si en systematisk overvåkning og gjennomgang av om det systematiske HMS-arbeidet etter denne bestemmelsen fungerer. Denne bokstaven er kjernen i internkontrollsystemet, og følger også av gjeldende § 9a-4. Kravene i bokstav a til f er innholdet i skolens systematiske arbeid, mens det er denne bokstaven som inneholder bestemmelsen om internkontrollen. Hensikten med internkontrollen er å kvalitetssikre skolens arbeid med elevenes skolemiljø og vise til at rektor har ansvaret for å systematisere arbeidet for et trygt psykososialt og fysisk skolemiljø. Det er ikke meningen at skolen skal opprette egne kontrollsystemer som skal fungere uavhengig av de tiltakene som skolen og skoleeieren forsøker å gjennomføre for å oppfylle kravene i kapittel 9A. Hensikten er å gi redskaper for arbeidet. Internkontroll er et arbeidsredskap for skolen og som når det blir implementert hos de ansatte, vil være til hjelp, blant annet ved at alle kjenner til målene for arbeidet, organiseringen og ansvarsfordelingen, hvilke utfordringer skolen har i arbeidet, at det utarbeides en særskilt handlingsplan mot krenkelser og rutiner, og at det kontrolleres at dette fungerer for å oppfylle lovens krav. Dette er i sum innholdet i det forebyggende arbeidet til skolene. Skolene må kunne dokumentere at de oppfyller kravene i denne bestemmelsen. Utvalget understreker imidlertid at det ikke er den skriftlige dokumentasjonen som er hensikten med bestemmelsen. Elever og foreldre skal også involveres i arbeidet.

Til § 9A-4 Involvering av elever og foreldre i skolemiljøarbeidet

Bestemmelsen er ny, men viderefører deler av gjeldende § 9a-5 om elevdeltakelse i skolemiljøarbeidet og § 9a-6 om informasjonsplikt og uttalerett. Øvrige deler av innholdet i gjeldende §§ 9a-5 og 9a-6 er foreslått regulert i § 11-1a og 11-5a om skolemiljøutvalg og i § 11-7, som er fellesregler for brukerorganene.

Hensikten med § 9A-4 er å regulere involveringen av elevene og foreldrene i skolemiljøarbeidet. Bestemmelsen regulerer samarbeid med elever og foreldre.

(1) Første ledd er nytt og understreker skolens ansvar. Bestemmelsen må ses i sammenheng med ny § 1-4 andre ledd om elevens rett til å bli hørt, jf. barnekonvensjonen artikkel 12, og opplæringsloven §§ 1-1 første ledd og 13-3d om foreldre-samarbeid.

Av første punktum følger det at skolen skal legge til rette for medvirkning og samarbeid med elever, foreldre og råd og utvalg, som skolemiljøutvalget. Denne plikten gjelder også i dag, og kan utledes av ulike bestemmelser i opplæringsloven. Hensikten er å tydeliggjøre ansvaret for samarbeid og medvirkning når det gjelder skolemiljøet. Samarbeid og medvirkning innebærer at eleven, foreldrene og råd og utvalg skal gis mulighet til å bidra i arbeidet og drøftinger. Leddet sier ikke noe om hvordan dette skal gjøres.

Andre punktum pålegger skolen en informasjonsplikt. Skolen skal minimum hvert år gi elever og foreldre informasjon om rettighetene etter kapittel 9A, herunder klageretten til Barneombudet etter § 9A-10. Med rettigheter etter kapittel 9A menes det blant annet at elevene og foreldrene skal gis informasjon om elevenes rett til et trygt psykososialt skolemiljø etter § 9A-1, aktivitetsplikten etter § 9A-7, elevs og foreldres rett til å medvirke etter § 9A-4, blant annet gjennom råd og utvalg som skolemiljøutvalget. Informasjonen kan gis muntlig, for eksempel på foreldremøter. Det bør også ligge skriftlig informasjon på skolens nettside.

(2) Andre ledd viderefører gjeldende § 9a-6 tredje ledd. Leddet gir skolen en plikt til å *varsle* elevene og foreldrene snarest mulig dersom den blir klar over forhold ved skolemiljøet, både det fysiske og det psykososiale, som kan ha negativ virkning på helsen til elevene. Helse forstås som både psykisk og fysisk helse. Det er ikke nødvendig at det har forekommet særskilte hendelser, for at varslingsplikten inntreffer. Plikten gjelder dersom det er forhold som *kan* ha vesentlig betydning. Dette innebærer at det skal legges til grunn et føre-var-prinsipp, og at det skal varsles også om forhold som kan tenkes å ha negativ virkning. Hvor strengt *snarest mulig* skal forstås, avhenger av det som elevene og foreldrene skal varsles om. Ved alvorlige hendelser skal kravet tolkes svært strengt. Varslingen må ikke være i strid med bestemmelser om taushetsplikt. *Vesentlige hendelser* innebærer for eksempel at det ikke er nødvendig å varsle om dagligdagse hendelser og endringer i rutiner. Dette er som i dag. Skolen skal i sitt systematiske HMS-arbeid ha rutiner for varsling av foreldrene etter dette leddet.

(3) Tredje ledd regulerer *elevenes medvirkning* særskilt. Leddet er en videreføring av gjeldende §§ 9a-5 første ledd og andre ledd første punktum. Gjeldende § 9a-5 andre ledd andre punktum strykes. Dette følger av §§ 11-1a og 11-5a, som fastsetter at elevene skal være representert i skolemiljøutvalget. Elevrepresentantene er fullverdige med-

lemmer. Leddet må ses i sammenheng med FNs barnekonvensjon, opplæringsloven § 1-1, ny § 1-4, kapittel 11 og forskrift til opplæringsloven § 1-4a om tid til arbeid med elevråd og elevmedvirkning. Elevmedvirkning er en viktig faktor for et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser.

Første punktum fastsetter at elevene skal involveres i HMS-arbeidet. Elevene skal trekkes inn i både planleggingen og gjennomføringen. Elevene er her ikke avgrenset til elever som sitter i elevrådet eller skolemiljøutvalget, men må forstås bredere. Andre punktum må ses i sammenheng med første punktum. Andre punktum slår fast at skolen skal tilpasse oppgavene til elevenes alder. Dette innebærer ikke at elever på for eksempel barnetrinnet ikke skal trekkes inn i arbeidet, men innebærer at måten elevene involveres på, må skje på et vis som gjør at elevene kan bidra. Elever på både barnetrinnet og Vg3 kan involveres i drøftinger om oppfølgingen av Elevundersøkelsen, men metoder og innhold i diskusjonen må tilpasses elevene. Tredje punktum viderefører gjeldende § 9a-5 andre ledd første punktum. Her følger det at elevrådet kan oppnevne elever som skal representere dem i skolemiljøutvalget, og eventuelt representere dem i saker overfor myndighetene. Skolemiljørepresentantene skal ivareta elevenes rettigheter i skolemiljø saker.

(4) I fjerde ledd reguleres *involveringen* av skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldrerådet særskilt. Dette er i det vesentligste en videreføring av § 9a-6 første og andre ledd. Leddet fastsetter at skolen har en særskilt plikt til å involvere skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldrerådet i det systematiske HMS-arbeidet etter § 9A-3. Reguleringen her må ses i sammenheng med kapittel 11, som regulerer brukerorganene særskilt. Disse bestemmelsene inneholder mer utfyllende regler, se særlig §§ 11-1a og 11-5a om skolemiljøutvalget.

I første punktum er det fastsatt at skolen har et ansvar for å holde skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldrerådet *jevnlige underrettet* om alle forhold av *betydning* for skolemiljøet. Det følger av ordlyden at dette omfatter hendelser, planer og eventuelle vedtak som har vesentlig betydning. Vesentlig betydning vil for eksempel være et vedvarende dårlig psykososialt skolemiljø, enkelthendelser av betydning, resultater av tilsyn fra Fylkesmannen og ved dårlig inneklima. Lista er ikke uttømmende, og det må vurderes konkret hvilke forhold som regnes som vesentlige. Med *jevnlige* menes det at informasjonen skal gis løpende. Ved alvorlige hendelser bør skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldrerådet varsles så snart som mulig.



Figur 23.2

Fjerde ledd om informasjon til nevnte brukerorganer må ses i sammenheng med andre ledd, som pålegger skolen en plikt til å varsle elever og foreldre. Det legges til grunn at skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldrerådet skal holdes orientert i større grad enn alle foreldre og elever.

Det følger av andre punktum at skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldrerådet på eget initiativ kan be om å få fremlagt dokumentasjon på det systematiske HMS-arbeidet. Skolen skal gi informasjonen på forespørsel fra disse rådene. Dette er en videreføring av gjeldende § 9a-6 første ledd andre punktum. Å få tilgang til denne dokumentasjonen er en forutsetning for at de aktuelle rådene og skolemiljøutvalget kan medvirke i det systematiske HMS-arbeidet.

I siste punktum er det understreket at elevrådet, foreldrerådet og skolemiljøutvalget skal tas med i planleggingen og gjennomføringen av skolemiljøtiltak ved skolen så tidlig som mulig. Dette viderefører gjeldende § 9a-6 andre ledd. Det gjelder for alle sider av det forebyggende arbeidet, som utarbeidelse eller evaluering av handlingsplaner mot krenkelser etter § 9A-3 tredje ledd bokstav d, men også dersom det er behov for tiltak rettet mot et dårlig psykososialt skolemiljø. Med *så tidlig som mulig* menes det at disse rådene og skolemiljøutvalget skal involveres så tidlig i prosessen at de har mulighet for å medvirke og delta i drøftinger. Dersom alle beslutninger allerede er tatt, vil ikke kravet være oppfylt. Involveringen gjelder ved både forberedelse og gjennomføring av skolemiljøtiltak.

(5) I femte ledd er det fastsatt at elevene har rett til å møte med inntil to representanter i *arbeidsmiljøutvalget* eller tilsvarende samarbeidsorgan opprettet med hjemmel i arbeidsmiljøloven kapittel 7. Møteretten er begrenset til drøftelser av spørsmål som berører elevens skolemiljø. Elevene har ikke møterett i saker som kun berører de ansattes arbeidsmiljø, eller dersom det tas opp saker som involverer taushetsbelagte opplysninger. I saker der elevene møter, har elevene talerett og har rett til å få meningen sin protokollert. Skolen har ansvaret for at elevrådet er kjent med møteretten, taleretten og retten til å få sin mening protokollert etter dette leddet. Leddet er en videreføring av gjeldende § 9a-5 tredje ledd. Elever i

videregående opplæring har i tillegg møte- og talerett i fylkeskommunale nemnder etter § 11-8 på lik linje med ansatte, jf. kommuneloven § 26, i drøftingen av alle saker av pedagogisk interesse som berører interessene til elevene.

Til § 9A-5 Fastsetjing av ordensreglement

Bestemmelsen er ny, men viderefører deler av §§ 2-9 og 2-10 om ordensreglement og bortvisning i grunnskolen, og §§ 3-7 og 3-8 om ordensreglement og bortvisning i videregående opplæring. Bestemmelsen er felles for grunnskolen og videregående opplæring. Formålet med bestemmelsen er å regulere de rettslige rammene for skoleeierens fastsettelse av ordensreglement.

(1) Første ledd første punktum fastsetter at skoleeieren har rett og plikt til å fastsette et ordensreglement. Dette er en videreføring av gjeldende §§ 2-9 første ledd og 3-7 første ledd. Det er videreført at ordensreglementet skal være en *lokal forskrift*. Dette innebærer at reglene om forskrifter i forvaltningsloven §§ 37 og 38 gjelder. Disse kravene gjelder ved fastsetting av ny forskrift, endring og ved oppheving av forskrift om ordensreglement. Forskriften skal høres og skal være fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget med mindre dette er delegert i samsvar med reglene i kommuneloven. Kommunestyret eller fylkestinget kan delegere til administrativt nivå eller til rektor å fastsette ordensreglement. Delegasjonen skal da oppgis i forskrift om ordensreglementet og det skal oppgis hva som er hjemmelsgrunnlaget for delegasjonen. Skoleeieren kan delegere fastsettelsen av hele eller deler av ordensreglementet. Det er ikke hjemmel for å delegere til skolens råd eller utvalg, i og med at disse ikke har beslutningsmyndighet. Skoleeieren kan ikke la være å fastsette et ordensreglement. Skoleeieren bør, for å sikre likhet mellom skolene, selv fastsette ordensreglementet. Det er nytt at fylkeskommunen og kommunen også skal fastsette forskrift om ordensreglement for *grunnopplæring for voksne* etter kapittel 4A. Dette kan være egen forskrift eller samme forskrift som for grunnopplæring etter henholdsvis opplæringsloven kapittel 2 og 3.

I første ledd andre punktum er *formålet med ordensreglementet* regulert. Det er nytt at dette er regulert i loven. Det følger her at hensikten med ordensreglementet er at alle ved skolen skal ha en felles forståelse av reglene for hvordan man skal oppføre seg mot hverandre. Ordensreglementet kan videre sies å ha et formål på lang sikt og kort sikt. På lang sikt skal ordensreglementet være et redskap i elevenes sosialiseringssprosess og bidra til deres dannelse og regellæring. På kort sikt skal ordensreglementet regulere elevers oppførsel og eventuelt sanksjonere elever som bryter bestemmelser i dette. Et ordensreglement har både en allmennpreventiv og en individualpreventiv funksjon ved at det skal være tydelig at dersom eleven bryter reglene for oppførsel her, vil det ha konsekvenser.

I første ledd tredje punktum er det fastsatt at *elevene skal involveres* i utformingen av ordensreglementet. Det er nytt at dette er eksplisitt fastsatt i loven, men dette kravet har fulgt indirekte av kravet i forvaltningsloven § 37 om at de berørte, herunder elevene, skal høres. Dette må også forstås i sammenheng med barns rett til å bli hørt som gruppe i barnekonvensjonen artikkel 12. Det er opp til skoleeieren hvordan dette kravet oppfylles, og dette vil avhenge av om ordensreglementet utarbeides på skoleeiernivå eller skolenivå.

(2) Leddet viderefører §§ 2-9 første ledd andre punktum og 3-7 første ledd andre punktum. Det er ikke gjort innholdsmessige endringer her. I første punktum er det fastsatt at ordensreglementet skal gi regler om rettighetene og pliktene til elevene så langt dette ikke er fastsatt i loven eller forskriften. Det kan i videregående opplæring, for eksempel, også følge av de avtalene om inntak til videregående opplæring som eleven signerer. Rettighetene og pliktene må ikke være i strid med andre bestemmelser i opplæringsloven eller innsnevre elevens rett til grunnopplæring eller et trygt psykososialt skolemiljø.

Andre punktum fastsetter hvilke regler ordensreglementet skal inneholde. Dette er som i gjeldende rett, men innholdet er av rettspedagogiske grunner oppstilt i listeform. Det følger av *bokstav a* at reglementet skal inneholde *regler om oppførsel*. Dette betyr regler om hva som er akseptabel oppførsel og ikke. Denne reguleringen bør utformes så klart og tydelig at det er mulig for eleven å forstå hva som er akseptabelt og ikke. Samtidig anbefales det ikke en svært detaljert reguleringsform fordi dette vil være lite utviklingsdyktig og kan skape uønskede konsekvenser ved at oppførsel som klart oppfattes som

uakseptabel, faller utenfor det som er opplistet i ordensreglementet.

Det følger av *bokstav b* at ordensreglementet skal inneholde regler om *hvilke tiltak (sanksjoner)* som kan brukes mot elever som bryter regler i ordensreglementet. Disse sanksjonene må angis uttømmende i ordensreglementet og må ikke være i strid med opplæringsloven eller annet regelverk, deriblant FNs barnekonvensjon artikkel 29, eller inneholde et uforholdsmessig stort inngrep som krever særskilt lovhjemmel.

Erstatning for skade er ikke en sanksjon som trenger hjemmel i ordensreglementet. Her gjelder reglene i skadeserstatningsloven § 1-2. Politianmeldelse for straffbart forhold, for eksempel legemsbeskadigelse på en annen elev eller ærekrenkelser på Internett, er heller ikke en sanksjon. Skolen kan ta inn i ordensreglementet at de vil politianmelde straffbare forhold, men hensikten med dette vil da være av pedagogisk art.

Nedsatt karakter i oppførsel kan fastsettes som en sanksjon, men er kun i sjeldne tilfeller en egnet sanksjon. Nedsatt karakter i orden og oppførsel bør være resultatet av en individuell vurdering av elevens samlede oppførsel i løpet av skoleåret. Brudd på ordensreglementet vil trekkes inn i den individuelle vurderingen etter forskrift til opplæringsloven kapittel 3, og kan føre til at karakteren settes ned. Dersom karakteren settes ned som en sanksjon, vil skolen miste et viktig redskap i arbeidet med å styrke elevenes sosiale og emosjonelle kompetanse.

Bokstav c fastsetter at ordensreglementet skal inneholde eventuelle særskilte krav til *fremgangsmåten* når saker skal behandles. Et eksempel på slike fremgangsmåter er ved bortvisning. Utover dette er det skoleeieren som avgjør om det skal fastsettes særskilte krav.

(3) Tredje ledd er nytt og gir hjemmel for å regulere *digitale krenkelser* som har *sammenheng med skolens virksomhet*, i ordensreglementet. Det følger av første punktum at skoleeieren kan fastsette forbud mot at elever krenker andre elever eller ansatte, i ordensreglementet. Dersom eleven krenker andre ved skolen digitalt, kan skolen sanksjonere eleven. Når det gjelder det digitale området, er det en flytende overgang mellom skole og fritid. Formuleringen *i samband med verksemda til skolen* skal tolkes slik at krenkelser, også utført på fritiden, og som har sammenheng med de involverte relasjon på skolen, kan være i strid med ordensreglementet. Dette gjelder for eksempel om det på fritiden spres bilder av medelever som er tatt på skolen, det ytres trusler om noe som skal skje på skolen, eller at det spres

krenkende meldinger på Internett om en medelev eller lærer som har sammenheng med skolen. Kravet til hva som faller innenfor bestemmelsen, skal tolkes mildt. Skolen kan ved reglementsbrudd avgjøre at enhver av sanksjonene som er fastsatt i ordensreglementet, kan brukes for å refse eleven. En forutsetning er at sanksjonen er forholdsmessig. Det vil være krenkelsens art og innhold som avgjør hvilke sanksjoner som er aktuelle.

I andre punktum er det gitt hjemmel for at skoleeieren i ordensreglementet kan fastsette at skolen kan *inndra digitale hjelpemidler* for inntil en dag. Villkårene for inndragelse er enten at elevens bruk av det digitale hjelpemiddelet *forstyrrer* opplæringen, eller at det er grunn til å tro at det digitale hjelpemiddelet *blir brukt til å krenke* en annen elev eller ansatt. Her vil en begrunnet mistanke være tilstrekkelig. Skoleeieren kan ikke fastsette at foreldrene skal komme og hente hjelpemiddelet. Med digitale hjelpemidler menes det for eksempel mobiltelefon, nettbrett, PC og lignende.

(4) De rettslige rammene for *bortvisning* er regulert i § 9A-5 fjerde ledd. Skoleeieren kan ikke i ordensreglementet gå utover rammene som fastsettes her. Dette er en videreføring av gjeldende §§ 2-10, 3-8 og 4A-9. Leddet gir ikke skolen noen selvstendig rett til bortvisning, men gir hjemmel til å fastsette i ordensreglementet at bortvisning er en sanksjon. Kommunens hjemmel til fastsetting av ordensreglement og rammene for bortvisning i grunnskolen følger av fjerde ledd første punktum, og tilsvarende er fastsatt for fylkeskommunen i andre punktum. Det er ikke foreslått endringer her. Dette må ses i sammenheng med ny § 9A-6 femte ledd som regulerer den nærmere saksbehandlingen ved bortvisning.

(5) Femte ledd regulerer bortvisning for *resten av et skoleår og tap av rettigheter*. Elever i videregående opplæring og deltakere i grunnopplæring for voksne etter kapittel 4A kan bortvises for resten av et skoleår. Dette viderefører §§ 3-8 andre ledd og 4A-9 første ledd. Leddet gir hjemmel til å bortvise elever for resten av et skoleår og for tap av retten til videregående opplæring etter §§ 3-1. Leddet gjelder også for grunnopplæring for voksne etter kapittel 4A. Det er ikke nødvendig å regulere dette i ordensreglementet. Femte ledd er hjemmelsgrunnlag for vedtak om bortvisning for resten av et skoleår og tap av rettigheter, men av rettspedagogiske grunner bør skoleeieren også ha dette med i ordensreglementet. Leddet gjelder ikke for grunnskoleopplæring for barn etter opplæringsloven kapittel 2. Reglene om

enkeltvedtak i forvaltningsloven gjelder for vedtak etter leddet her.

(6) Sjette ledd viderefører bestemmelsene om *kunngjøring av ordensreglement* i gjeldende §§ 2-9 andre ledd og 3-7 andre ledd. Det foreslås ikke endringer her. Forskriften om ordensreglement er unntatt fra kravet i forvaltningsloven § 38 første ledd om kunngjøring i Norsk Lovtidend. Forskriften om ordensreglement skal gjøres kjent for elevene og foreldrene. Ordensreglementet må være tilgjengelig for elevene og foreldrene på skoleeierens eller skolens nettsider. I tillegg skal skoleeieren eller skolen særskilt orientere elevene og foreldrene om ordensreglementet. Kravet til at forskriften om ordensreglement skal være kjent, innebærer at skoleeieren eller skolen hvert år må informere om ordensreglementet. Dersom det gjøres endringer i forskriften om ordensreglement, skal det orienteres særskilt om dette.

Til § 9A-6 Bruk av sanksjonar ved brot på ordensreglementet

Bestemmelsen utfyller ordensreglementet som er fastsatt av skoleeieren med hjemmel i § 9A-5, og angir de rettslige rammene for *skolens bruk av sanksjoner mot elever som bryter regler om oppførsel i ordensreglementet*. Bestemmelsen er ny, men viderefører prinsipper i gjeldende §§ 2-9 og 3-7, samt ulovfestede prinsipper. Hensikten med bestemmelsen er å regulere rammene for refsing/sanksjonering av elever som bryter regler om oppførsel fastsatt i ordensreglementet. Det er ikke de samme vurderingene og rettslige rammene som gjelder når skolen refser elevene for brudd på regler i ordensreglementet, som når skoleeieren fastsetter ordensreglementet. Bestemmelsen må også ses i sammenheng med barnekonvensjonen artikkel 29 om utdanningens formål. Undervisningen må foregå på en måte som respekterer begrensningene for håndheving av disiplin i barnekonvensjonen artikkel 29 nr. 2, og som fremmer ikke-vold i skolen.

(1) Første ledd er nytt. Av første ledd fremgår det at elever som bryter regler i ordensreglement som gjelder for skolen, kan pålegges sanksjoner etter ordensreglementet. Skolen kan ikke pålegge andre sanksjoner enn de som er fastsatt i ordensreglementet. Når skolen pålegger sanksjoner, skal sanksjonene ikke stride mot reglene i denne bestemmelsen.

(2) Andre ledd er nytt, men innebærer en lovfesting av ulovfestede prinsipper som også gjelder i dag. I første punktum er prinsippet om at sanksjonen skal være *forholdsmessig og tilpasset* elev-

ens brudd på ordensreglementet. *Forholdsmessighet* innebærer for eksempel at ved mindre brudd på ordensreglementet skal ikke bortvisning brukes som en sanksjon. På den andre siden bør skolen, dersom elevens brudd på ordensreglementet regnes som grovt, ta i bruk sanksjoner som signaliserer dette. Det skal være forholdsmessighet mellom elevens brudd på ordensreglementet og sanksjonen. Samtidig bør også reaksjonen *tilpasses* det eleven har gjort. Ved tagging eller ødelegging av skolens utstyr vil en egnet reaksjon kunne være at eleven må rydde opp etter seg, eller lignende. I vurderingen av hvilke sanksjoner som bør pålegges, bør skolen vurdere om det foreligger *skjerpende eller formildende omstendigheter* som har betydning for hvilken sanksjon som er aktuell i dette tilfellet. Her spiller det for eksempel inn hvilke brudd på ordensreglementet eleven har gjort, antall ganger eleven har gjort det tidligere, konsekvenser for andre elever og ansatte og forhold ved eleven. Skolene skal ha nulltoleranse for krenkelser etter § 9A-1 andre ledd. Dette skal også trekkes inn i vurderingen av tilfeller der eleven har krenket andre. Skolene skal være konsekvente og markere tydelig ved bruk av reaksjoner at krenkelser av andre elever og ansatte er uakseptabelt.

(3) Forbudet mot *fysisk refsing og annen krenkende behandling* i gjeldende §§ 2-9 tredje ledd og 3-7 tredje ledd er videreført i tredje ledd. *Annen krenkende behandling* må forstås som at sanksjonen ikke må innebære at elevens integritet eller menneskeverd/verdighet krenkes. For mer om disse begrepene, se merknad til § 9A-1 andre ledd. Å la en elev måtte stå til rette for hele skolen for brudd på ordensreglementet, vil regnes som annen krenkende behandling i de fleste tilfeller.

Lovfestingen av forbudet mot *kollektiv avstraffing* er nytt, men er i realiteten en lovfesting av et ulovfestet prinsipp som har blitt tolket inn i §§ 2-9 og 3-7. Med kollektiv avstraffing forstås tiltak som rettes mot grupper av elever der én eller flere av elevene ikke har gjort noe som er i strid med ordensreglementet. Et eksempel på dette vil være å inndra privilegier for hele grupper eller klasser som følge av en elevs reglementsbrudd.

(4) Fjerde ledd regulerer elevens rett til å *forklare seg muntlig*, det vil si *kontradiksjon*, i forbindelse med refsingstiltak. Gjeldende §§ 2-9 fjerde ledd, 3-7 fjerde ledd og 4A-9 tredje ledd er videreført uendret. Dette innebærer blant annet at eleven alltid skal ha mulighet til å uttale seg for den som tar avgjørelsen om bortvisning. Eleven skal også gis mulighet til å forklare seg i andre til-

feller. Elevens uttalelse vil kunne ha betydning for hvilken sanksjon som pålegges.

(5) *Bortvisning* er en svært inngripende sanksjon. Femte ledd fastsetter derfor særskilte regler som skal følges ved avgjørelser om bortvisning. Femte ledd viderefører gjeldende §§ 2-10, 3-8 og 4A-9 uten endringer. Det er fastsatt i leddet her at rektor vedtar bortvisning. I siste punktum er det fastsatt at rektor kan delegere avgjørelser om bortvisning inntil to klokketimer til lærerne, med mindre skoleeier har fastsatt noe annet. Avgjørelser om bortvisning over en dag er et enkeltvedtak. Bortvisning inntil en dag er en avgjørelse.

Til § 9A-7 Aktivitetsplikt ved mistanke eller kjennskap til at elevar blir krenka

Bestemmelsen er kjernebestemmelsen for skolens *gjenopprettende arbeid*. Bestemmelsen erstatter gjeldende §§ 9a-3 andre og tredje ledd. Hensikten med det gjenopprettende arbeidet er at elever som opplever at de blir krenket, igjen skal få et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser. Reglene om gjenoppretting trekker opp rammene for hva elevene ikke må finne seg i når det gjelder det psykososiale miljøet. Disse reglene bygger på at krenkelser innebærer en belastning som kan påvirke elevens helse, trivsel, læring og sosiale tilhørighet. Dersom disse reglene brytes, må skolen og skoleeieren omgående sette i gang aktivitet for å rette opp forholdene igjen slik at det psykososiale skolemiljøet blir i samsvar med de rammene som lovgiveren har trukket opp. Det gjenopprettende arbeidet skal sikre at ingen elever i norsk skole skal oppleve at det ikke nytter å si fra.

Bestemmelsen er ny og regulerer hvordan skolen og skoleeieren skal behandle saker der de har mistanke om eller kjennskap til at en elev blir eller har blitt utsatt for krenkende ord eller handlinger. Skoleeieren har etter bestemmelsen en *aktivitetsplikt*. Denne aktivitetsplikten inneholder sentrale elementer i den tidligere handlingsplikten og vedtaksplikten. For å markere at det er et annet innhold i plikten enn den tidligere handlingsplikten og vedtaksplikten, er plikten gitt et nytt navn. Ved at navnet på plikten er endret til aktivitetsplikt, tydeliggjøres det at det i forbindelse med krenkelser er avgjørende at skolen gjøre noe for å stoppe krenkelsene.

Håndteringen av saker med mistanke om eller kjennskap til at elever krenkes, reguleres slik at *de juridiske kravene til saksbehandling og faglige krav samkjøres*. Det er ingen motsetning mellom juridiske krav til saksbehandling og en håndtering av saken som er basert på forskning om krenkel-

ser og mobbing. Aktivitetsplikten har følgende faser: mistanke – avdekke/utrede – sette inn tiltak – evaluere. Avdekkings-/utredningsfasen vil tilsvare en faktaundersøkelse etter arbeidsmiljøloven.

(1) Det er fastsatt i første ledd at eleven ikke skal bli krenket *i sammenheng med skolens virksomhet*. Det er nytt at dette reguleres eksplisitt, men dette følger også av gjeldende § 9a-1. Dette er uttrykt eksplisitt for å tydeliggjøre elevens rett til ikke å bli krenket. Kravet *i samband med verksemda* er knyttet til virkeområdet for skolens plikt til å gripe inn overfor krenkelser. Aktivitetsplikten gjelder alle typer krenkelser som kan sies å ha sammenheng med skolens virksomhet, også utenfor skoletiden. Dette vil gjelde også for digitale krenkelser. Det at aktivitetsplikten omfatter krenkelser som er skjedd utenfor skolen, gjelder ikke bare for digitale krenkelser. Det må vurderes konkret for den enkelte krenkelsen om aktivitetsplikten utløses. Ved tvil bør kravet om sammenheng tolkes i favør av den eleven som opplever å være krenket.

I andre punktum er det fastsatt at det er *skoleeieren* som har ansvaret for at skolen tar tak i saken så raskt som mulig. Hva som vil være *så raskt som mogleg*, må vurderes konkret i den enkelte saken. Dette vil avhenge av blant annet alvorlighetsgraden i det forholdet som elever og foreldre vil ha endret. Dess alvorligere forholdet er, dess strengere krav vil stilles til hvor fort skolen må oppfylle sine plikter. Dersom det foreligger fare for liv og helse, må det settes i verk tiltak umiddelbart. Skoleeieren bør i grove og alvorlige saker selv håndtere saken.

(2) Andre ledd regulerer de ansattes aktivitetsplikt. Dette tilsvarer innholdet i handlingsplikten etter gjeldende § 9a-3 andre ledd. Det er fastsatt i første punktum at *alle ansatte* har en aktivitetsplikt. Det er ikke bare undervisningspersonalet som har en aktivitetsplikt. Plikten gjelder for alle ansatte uansett hvilken funksjon hun eller han har. Skolen må sørge for at alle ansatte har kunnskap om aktivitetsplikten og hva denne innebærer. Etter § 9A-3 tredje ledd plikter skolen å arbeide systematisk med det psykososiale miljøet. Et av kravene til det systematiske HMS-arbeidet er at det skal være rutiner som sikrer at skolens ansatte kjenner til aktivitetsplikten, og hva denneplikten innebærer. Plikten gjelder også for lærervikarer og andre som inngår midlertidige arbeidsavtaler med skoleeieren. Rektor må sørge for at både fast ansatte og midlertidig ansatte er kjent med aktivitetsplikten. Mange skoleeiere kjøper tjenester fra andre, særlig knyttet til renhold og

vaktmestertjenester. Utgangspunktet er at skoleeieren ikke har arbeidsgiveransvaret for disse. I disse tilfellene foreligger det en privatrettslig avtale mellom skoleeieren og firmaet som leier ut personale til å utføre avtalte arbeidsoppgaver. Arbeidsgiveransvaret ligger til firmaet. Personen er ikke *tilsatt ved skolen*, men i det firmaet som har en avtale om kjøp av tjenester med skolen. Dette innebærer at aktivitetsplikten ikke gjelder for disse, med mindre annet er særskilt avtalt.

Det nærmere innholdet i aktivitetsplikten er regulert i andre og tredje ledd. Det følger av § 9A-7 andre ledd første punktum at aktivitetsplikten utløses ved at en ansatt har *mistanke eller kunnskap* om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger. Den ansatte har da en plikt til å ta tak i den mulige krenkelsen. Dette vil omfatte alle former for krenkelser, som sosial ekskludering, mobbing, negative kommentarer, trakassering, diskriminering, fysisk vold, digital mobbing og digitale krenkelser, etc. *For at aktivitetsplikten skal inntre, er det ikke nødvendig å vurdere om eleven er utsatt for mobbing, og om vilkårene for dette er oppfylt*. Når det gjelder om aktivitetsplikten utløses, er det uvesentlig om det som har skjedd, regnes som mobbing. Om noe er en krenkelse, vil være basert på *elevens subjektive opplevelse*. Dersom skolen avviser å sette inn tiltak fordi den mener at det som har skjedd, ikke er mobbing, er det grunnlag for å klage etter § 9A-10.

Aktivitetsplikten utløses ved mistanke eller kunnskap. *Kunnskap* om betyr at den ansatte har kjennskap til at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger fra elever, lærere eller andre ved skolen. Dette kan være hendelser som den ansatte selv er vitne til eller blir fortalt om. Hvis en ansatt ser en elev bli slått eller plaget, hører enkeltstående utsagn om elevens utseende, klær, tro, dialekt osv., inntreer aktivitetsplikten. Det samme gjelder dersom den ansatte får høre om tilsvarende hendelser fra eleven selv eller fra andre elever. Plikten inntreer også dersom den ansatte har eller får en *mistanke* om at en elev utsettes for krenkende ord og handlinger. Det er ikke nødvendig med faktisk kunnskap for at aktivitetsplikten inntreer. En ansatt kan ikke gjemme seg bak at hun eller han ikke har hørt eller sett mobbing eller andre former for krenkende oppførsel selv. Dersom den ansatte er i tvil om en elev blir eller har blitt utsatt for krenkende ord eller handlinger, skal han/hun foreta seg noe for å avklare dette. Hva som gjøres, vil avhenge av det konkrete tilfellet. Dersom den ansatte er i tvil om en elev er utsatt for krenkende ord eller handlinger, er det viktig å huske at om eleven er krenket eller ikke,

avhenger av elevens subjektive opplevelse, jf. § 9A-1. Dette innebærer at ord og handlinger som i utgangspunktet ikke var ment å være krenkende, men som oppleves som krenkende av en elev, utløser aktivitetsplikten. Den ansatte skal da handle.

Den ansatte kan også få kunnskap eller mistanke om krenkelser ved at *eleven selv* eller andre *medelever* kommer og forteller det, at *ansatte* overhører elevene snakke om det, eller at *foreldrene* tar kontakt og forteller om krenkelser, eller at de har mistanke om krenkelser. At den ansatte kan få kjennskap til saken også ved at *elever og foreldre tar kontakt*, er presisert i andre ledd andre punktum. Den ansatte kan ikke overse henvendelser fra elever og foreldre om krenkelser. I alle disse tilfellene skal den ansatte alltid handle som fastsatt i bestemmelsen.

I andre ledd tredje punktum er det presisert at den ansatte om mulig skal *gripe inn og stoppe* krenkelsen snarest mulig. Uavhengig av den videre saksgangen er det avgjørende at krenkelsene stopper. Det at ansatte straks griper inn, har også betydning ved at det skjer noe der og da. Krenkelsene blir slått ned på med en gang, og eventuelle misforståelser kan oppklares. Dette vil i praksis gjelde i de tilfellene der den ansatte selv ser eller hører krenkelsen. Dette er det samme kravet som følger av handlingsplikten etter § 9a-3 andre ledd i dag. Om det er mulig og nødvendig for den ansatte å gripe inn og stoppe krenkelsene, vil avhenge av hva som skjer. Dersom det er fare for vedkommendes egen sikkerhet, bør den ansatte hente inn andre for å stoppe det som skjer, for eksempel politiet. Grensene for å gripe inn er at den ansatte ikke selv må krenke én eller flere elever for å få dem til å stoppe. Å gripe inn og stoppe en krenkelse begrenses i alle tilfeller av straffeloven § 228 om legemsfornærmelse. Dersom den ansatte går over denne grensen, må det eventuelt hjemles i nødverge eller nødrett. Den ansatte plikter ikke å gripe inn fysisk dersom dette setter ham eller henne selv i fare. Det kan da være nødvendig å hente andre for å få hjelp eller ringe politiet for hjelp. Skolene må ha rutiner for når politiet skal kontaktes. Dette er en del av skolens internkontroll etter ny § 9A-3. Nærmere undersøkelse av saken er regulert i tredje ledd.

Ved kunnskap eller mistanke om at elever blir utsatt for krenkende ord og handlinger, skal *rektor varsles*. Ved mistanke vil det være naturlig at den ansatte først undersøker saken selv, før rektor varsles. Rektor vil *varsle skoleeieren* i tilfeller der skolen har kunnskap om at en elev er utsatt for krenkelser om saken tilsier det. Om skoleeieren

skal varsles umiddelbart, eller om det er mulig å gi en samlet melding om flere krenkelser samtidig, vil avhenge av flere forhold, som sakens grovhet og alvorlighet, hvilke elever som er involvert, og aktuelle oppfølgingstiltak. Det er nytt at plikten til å varsle skoleeier er lovfestet, men i og med at det er skoleeieren som har det overordnede ansvaret for at rettighetene og pliktene etter opplæringsloven, deriblant kapittel 9A, oppfylles, er denne rapporteringsplikten viktig. Dette vil gi skoleeieren viktig informasjon for å oppfylle sitt skoleeieransvar.

(3) Tredje ledd regulerer den videre håndteringen av saker der elever er utsatt for krenkende ord eller handlinger. *Krav til saksgangen er et viktig verktøy som har til hensikt å sikre at saken skal bli håndtert på en god måte på*. Sentralt i aktivitetsplikten er kravet til å *undersøke, konkludere, sette inn tiltak*, eventuelt utarbeide *en skriftlig plan* samt *evaluering*. Saksbehandlingen er viktig for både skolen og de involverte, slik at saken løses på en ordentlig måte. Skoleeieren kan delegere denne oppgaven til skolene ved rektor eller kan selv velge å utføre den. Her vil sakens alvorlighetsgrad og aktuelle tiltak kunne være av betydning for om skoleeieren behandler saken selv. I saker om krenkelser er det viktig med et klart ansvarsforhold mellom skoleeieren og skolen, men det er skoleeieren som må avgjøre hva som er forsvarlig. Det bør være utarbeidet rutiner for dette som en del av internkontrollsystemet. En viktig del av det systematiske HMS-arbeidet er å sikre at de ansatte har den nødvendige kompetansen og vet når de skal varsle.

Tredje ledd *bokstav a* pålegger at saken skal *utredes/undersøkes* for å avklare hva som har skjedd. Kravet til utredning/undersøkelse innebærer at skolen må foreta en konkret undersøkelse av de faktiske forholdene i saken. Skolen må finne ut av hva som har skjedd, og hvem som er involvert i saken. Dette kan også kalles en *faktaundersøkelse*. Det er ikke alltid saken er slik den fremstår umiddelbart. Rektor kan for eksempel ha en samtale med den eleven eller de elevene det gjelder, med elevens foreldre, lærere og eventuelt andre elever for å avklare ulike forhold i saken. Formålet med undersøkelsen er å klarlegge hva som er realiteten i det man har sett, hørt eller fått mistanke om. Gjennom undersøkelsene skal skolen prøve å få bekreftet eller avkreftet hva som har skjedd, og hvordan saken bør følges opp videre. I de tilfellene der en ansatt har blitt fortalt om hendelser som tyder på uakseptabel atferd, må skolen kartlegge hva som er den faktiske situasjonen. Dette kan gjøres gjennom samtaler med eleven(e)

det gjelder, andre elever, lærere, elevens foreldre, etc. Hvis den ansatte ser/hører at en elev blir utsatt for krenkende utsagn, skal det undersøkes om dette oppleves som krenkende for den det gjelder. Selv om for eksempel utsagnene fremstår som en del av en akseptert kultur i elevgruppen, er det en krenkelse hvis én eller flere elever opplever det slik. Elevenes alder, kunnskap om elevene og de sosiale relasjoner er forhold som kan være avgjørende for hvordan saken skal følges opp. Den ansatte kan snakke med de elevene det gjelder, diskutere problemstillinger knyttet til denne typen atferd i klassen, eller følge opp saken på annen passende måte

Dersom eleven er krenket, er neste steg å *sette inn tiltak* for å sikre at eleven igjen får et trygt psykososialt skolemiljø. Dette er regulert i tredje ledd *bokstav b*. For å avgjøre hvilke tiltak som eventuelt bør settes inn, må skolen vurdere hvilke tiltak som kan være *egne* og *tilstrekkelige*. Dette avhenger av resultatet av undersøkelsen av saken etter *bokstav a*. Det kan være aktuelt å sette inn tiltak rettet mot én eller flere elever, klassen og/eller skolemiljøet. Når det skal avgjøres hvilke tiltak som skal settes inn, er det en *faglig vurdering* av hva som er egnede og tilstrekkelige tiltak for å stoppe og forhindre fremtidige krenkelser, som er vurderingstemaet. Skolen skal i vurderingen av hvilke tiltak som skal settes inn, legge vekt på elevens og foreldrenes syn, men tiltakene som settes inn, skal baseres på det som kom frem i faktaundersøkelsen, og en faglig vurdering av hva som skal til for at eleven ikke opplever å bli krenket igjen. I noen tilfeller kan det også være nødvendig å sørge for at den eleven som tiltak er rettet mot, også får annen oppfølging.

Når elever opplever å bli krenket, vil det i mange tilfeller være nødvendig å sette inn en *systematisk innsats* for å stoppe krenkelsene og sikre at elevene igjen har et trygt psykososialt miljø. Tredje ledd *bokstav c* fastsetter at om det er nødvendig ut fra saken, skal det utarbeides en *skriftlig plan* for at eleven igjen skal få et trygt psykososialt skolemiljø. Det vil alltid være nødvendig å utarbeide en skriftlig plan i de tilfeller eleven eller foreldrene ber om tiltak fordi eleven blir krenket og ber de om at det utarbeides en skriftlig plan, se fjerde ledd. Planen er et redskap for skolen og synliggjør for foreldrene og eleven hva som skal gjøres i saken. Planene bør inneholde informasjon om hva som er målet, hva som skal gjøres, hvordan det skal gjøres, hvem som skal gjøre det, og tidspunkt. Det bør også fremgå når tiltakene skal evalueres.

Av *bokstav d* følger det at skolen skal *evaluere* om tiltakene var tilstrekkelige og egnede til at eleven ikke lenger blir krenket. Skolen skal evaluere saken både i tilfeller der det er utarbeidet en skriftlig plan med tiltak etter *bokstav c*, eller ikke. Her må skolen sammen med eleven og eventuelt foreldrene vurdere om krenkelsene har stoppet, og om eleven nå opplever at det psykososiale miljøet er trygt. Dersom dette er tilfellet, avsluttes saken. Skoleeieren bør i noen tilfeller også delta i evalueringen. Om skoleeieren deltar, eventuelt avholder møtet, vil avhenge av saken. I saker som har pågått over lang tid, hvor tiltak er inngripende, saken er alvorlig, eller der rektor er involvert, bør skoleeieren gjennomføre evalueringen.

(4) Fjerde ledd regulerer *involveringen av elever og foreldre* i saksbehandlingen. Dette er nytt. Første punktum innebærer at involverte elever skal gis mulighet til å uttale seg om saken før tiltak settes inn og eventuelt en plan etter tredje ledd *bokstav c* blir utarbeidet. Elevene må også uttale seg om hva som har skjedd i saken. Dette gjelder også for elever som ikke selv er krenket, og for elever som har krenket andre. Ved undersøkelser av en opplevd krenkelse må også kravet til *kontradiksjon* ivaretas slik at alle involverte behandles med tilstrekkelig rettssikkerhet og gis en mulighet til å forklare seg om hva som har skjedd. Involveringen av elevene før tiltak settes inn, må også ses i sammenheng med barnekonvensjonen artikkel 12 og elevens rett til å bli hørt. I saker om krenkelser er det avgjørende at den eller de saken gjelder, blir involvert og får gi sin versjon av saken og mulige løsninger. Av andre punktum følger det at *eleven og foreldrene kan kreve at skolen utarbeider en skriftlig plan* etter tredje ledd *bokstav c*. Planen skal da utarbeides snarest mulig. Det er ikke et krav at eleven og foreldrene signerer planen. Av tredje punktum følger det at eleven og foreldrene skal involveres i evalueringen av saken etter tredje ledd *bokstav d*. Når skolen eller skoleeieren tar stilling til om de tiltakene som er satt inn, er tilstrekkelige eller egnet til å stoppe krenkelsen, skal det legges stor vekt på elevens og foreldrenes syn.

(5) Femte ledd regulerer skoleeierens plikt til å *dokumentere* hva skolen har gjort i saken, og behandling av personopplysninger. Omfanget og innholdet i dokumentasjonen vil avhenge av *sakens karakter*, blant annet om det er gjentakelser, sakens omfang og grovheten i hendelsene. Skolen bør dokumentere resultatet av faktaundersøkelsen etter tredje ledd *bokstav a* og hvilke tiltak som settes inn, samt hva de har gjort i saken.

Dersom det utarbeides en skriftlig plan, vil ofte denne ivareta kravet til dokumentasjon.

Andre punktum regulerer behandling av elevenes *personopplysninger* og er ny. I de fleste saker etter denne bestemmelsen vil skolen behandle personopplysninger. Dette må gjøres på en forsvarlig måte. Formålet er en tydeliggjøring av gjeldende rett, slik at det ikke er tvil om at skoleeieren har myndighet til å behandle de personopplysningene som er nødvendige for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø for eleven. Det er skoleeieren som har myndighet til å behandle de nødvendige personopplysningene. Dette skyldes at det er kommunen og fylkeskommunen som har ansvaret for at kravene i opplæringsloven og forskriften til loven blir fulgt. At skoleeieren har ansvaret for at retten til et trygt psykososialt skolemiljø blir oppfylt, betyr også at skoleeieren er ansvarlig for at virksomheten følger personopplysningslovens plikter for behandling av personopplysninger. Etter personopplysningsloven er det behandlingsansvarlig som har ansvaret for å oppfylle personvernregelverkets krav. Skoleeieren kan delegere det daglige ansvaret for behandling av personopplysninger til den enkelte skole. Annet punktum legger til grunn det samme behandlingsbegrepet som følger av personopplysningsloven § 2 nr. 2, som definerer «behandling av personopplysninger» som «enhver bruk av personopplysninger, som for eksempel innsamling, registrering, sammenstilling, lagring og utlevering eller en kombinasjon av slike bruksmåter». Begrepet *personopplysninger* er definert i personopplysningsloven § 2 nr. 1 som «opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson». I skolesammenheng regnes personopplysninger som all informasjon og alle vurderinger som kan knyttes til en enkeltelev. Dette kan for eksempel være opplysninger om elevens negative atferd, trivsel, sosiale kompetanse og samhandling. Personopplysningsloven § 2 nr. 8 definerer sensitive personopplysninger. På skolen vil sensitive personopplysninger for eksempel være opplysninger om elevenes helse eller etniske bakgrunn. Bestemmelsen hjemler at skoleeieren kan behandle alle personopplysninger som er «nødvendig for å oppfylle plikten til å fremme et trygt psykososialt miljø». Dette innebærer at skoleeieren har adgang til å behandle de personopplysninger som skolen trenger for å oppfylle retten til et trygt psykososialt skolemiljø uten å innhente foreldrenes samtykke. Dersom opplysninger som skal videreformidles til andre offentlige instanser, eller opplysninger skal behandles med andre formål enn plikten til å oppfylle et trygt psykososialt

skolemiljø, må samtykke fra eleven og foreldrene innhentes. Det understrekes at det følger av personopplysningsloven § 18 at den registrerte eleven (foreldrene) har rett til innsyn i de opplysningene som er registrert, og de skal også gis mulighet til å få slettet eller korrigert opplysninger om eleven som er feilaktige eller misvisende.

Til § 9A-8 Tilsette som krenker – skjerpa aktivitetsplikt

Paragraf 9A-8 regulerer skoleeierens og skolens særskilte ansvar når det er ansatte som krenker elevene. Bestemmelsen er ny. Hensikten med bestemmelsen er å signalisere at det er nulltoleranse for personale som krenker, og at skoleeieren og skolene pålegges et særskilt strengt ansvar for å gripe inn i saker der ansatte har mistanke eller kunnskap om at andre ansatte krenker elever.

Første punktum presiserer det åpenbare; at elever ikke skal krenkes av ansatte. Dersom elever blir krenket av ansatte, er dette et lovbrudd. I andre punktum er det lovfestet en særskilt plikt for andre ansatte til å *varsle rektor straks* om de har mistanke om eller kjennskap til at én eller flere elever blir krenket av ansatte. Rektor skal varsle skoleeieren om eleven har blitt krenket. Dersom en ansatt ved skolen får mistanke om eller kjennskap til at én eller flere elever blir krenket av noen i skolens ledelse, skal skoleeieren varsles straks. Den ansatte har da en selvstendig varslingsplikt. Det følger av bestemmelsens femte punktum at *saken for øvrig skal behandles etter reglene i § 9A-7*. Det vil si at saken skal undersøkes, tiltak settes inn, skriftlig plan utarbeides om nødvendig og evalueres. Dokumentering er skoleeierens ansvar. De involverte i saken, elever og ansatte, skal gis en mulighet til å uttale seg. Håndteringen av saken må ikke være i strid med arbeidsmiljøloven.

Til § 9A-9 Forbud mot gjengjelding

Bestemmelsen er ny. Det følger her et forbud for enhver ansatt ved skolen mot å gjøre gjengjeld mot elever og foreldre som har fremmet klage eller gitt uttrykk for at det vil bli fremmet klage etter kapittel 9A. Dette gjelder både når klager fremsettes overfor skolens ledelse eller skoleeieren, eller når det klages til Barneombudet.

Til § 9A-10 Klage på handteringa av krenkingar

Paragraf 9A-10 regulerer *elevers og foreldres rett til å klage på skoleeierens eller skolens håndtering av*

krenkelses til Barneombudet. Barneombudet er førstestans for klager. Bestemmelsen er ny og regulerer hva det kan klages på, førstestansens saksbehandling og myndighet.

(1) Første ledd regulerer hva elever og foreldre kan *klage på*. Dette er en endring sammenlignet med gjeldende § 9a-3 tredje ledd. *Barneombudet er førstestans* for klager på skolens eller skoleeierens manglende oppfølging av krenkelses, og på at det ikke er satt inn tilstrekkelig og/eller egnede tiltak for å gjenopprette et trygt psykososialt miljø for eleven.

(2) I andre ledd er det fastsatt hva Barneombudet skal vurdere i klagesaken, og hvordan *saksbehandlingen* skal være. Ombudet skal vurdere om eleven er krenket, og på grunnlag av dette ta stilling til om skolens og skoleeierens oppfølging er i samsvar med pliktene i henholdsvis §§ 9A-3, 9A-7, 9A-8 og 9A-9. Ombudet kan komme til at det er lovbrudd knyttet til én eller flere av disse bestemmelsene. Om det psykososiale skolemiljøet er trygt, beror i saken på en faglig vurdering og hva som kan forventes av skoleeieren og skolen ut fra gjeldende kunnskap om krenkelses og skolemiljøet. Her vil Barneombudet også se på om krenkelsene faktisk har stoppet opp eller ikke. Har skolen og skoleeieren gjort det eleven og foreldrene med rimelighet kan kreve av skolen ut fra blant annet nåværende kunnskap og regelverk?

Det er fastsatt i andre punktum at Barneombudet treffer enkeltvedtak i saken. Ombudet må kunne fatte bindende vedtak, ikke bare komme med uttalelser som skoleeieren velger om denne vil følge eller ikke. Dersom ordningen skal få tillit, er det nødvendig at en klage kan føre til endringer for eleven. Saksbehandlingen skal være i samsvar med forvaltningsloven. Barneombudets saksbehandling vil i hovedsak være skriftlig. Når det kommer inn en klage til Barneombudet, er det ombudets oppgave å opplyse saken forsvarlig, jf. forvaltningsloven § 17. En del av denne opplysningen av saken innebærer å ta kontakt med skoleeieren og be om en redegjørelse for saken. Her vil det være sentralt å avklare om skolen er kjent med saken, få informasjon om hvordan skoleeieren og skolen vurderer saken, og hvilke tiltak som er satt inn tidligere. Barneombudet skal også i sin saksbehandling sikre at eleven er hørt i saken enten av ombudet selv eller av andre. Det er ikke en domstolslignende ordning med muntlige forhandlinger som etableres.

I alvorlige saker kan en del av den forsvarlige opplysningen av saken etter forvaltningsloven § 17 innebære at ombudet må reise ut på kort varsel og snakke med partene. I saker der for eksem-

pel alvorret i saken eller behov for tiltak raskt tilsier det, kan Barneombudet pålegge skoleeieren og skolen å stille i møter på kort varsel for å opplyse saken. Ombudet vil ha mandatet til å undersøke saken og gi pålegg om tiltak i saken. Dette vil også være til elevens beste. Gjennom enkeltvedtak skal det også være hjemmel for Barneombudet til å pålegge tiltak for at eleven skal få det bedre.

(3) I tredje ledd følger det at Barneombudet kan fatte vedtak rettet mot skoleeieren om *administrative sanksjoner og reaksjoner*, jf. kapittel 16. Det bør også være mulig gjennom enkeltvedtak å varsle om at dersom ikke påleggene følges innenfor angitte frister, påløper det tvangsmulkt. Om påleggene følges av skoleeieren, vil tvangsmulkten falle bort.

(4) Det følger av fjerde ledd at Barneombudet kan kreve *oppreisning* etter § 9A-12 av skoleeieren på vegne av eleven og foreldrene. Dersom skoleeieren ikke betaler kravet, kan Barneombudet som representant for eleven og foreldrene føre saken for retten.

(5) Barneombudet er etter femte ledd pålagt å gi *informasjon* til Fylkesmannen for offentlige skoler og Utdanningsdirektoratet for private skoler når det i sin saksbehandling finner forhold som tilsynsmyndigheten bør kjenne til. Fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet vil ikke bli informert om taushetsbelagt informasjon, men få kjennskap til at ombudet har fått inn saker innenfor deres område som er alvorlige eller gjentatte, og som de bør kjenne til for sin områdeovervåkning.

(6) Det er fastsatt i sjetteste ledd at Barneombudets vedtak kan påklages til Skolemiljøklagenemnda etter § 9A-11. For mer om dette, se § 9A-11.

Til § 9A-11 Skolemiljøklagenemnda

Paragraf 9A-11 regulerer Skolemiljøklagenemnda. Skolemiljøklagenemnda er *klageinstans* for Barneombudets vedtak etter § 9A-10. Bestemmelsen er ny.

(1) Første ledd regulerer klagenemndas oppnevning og sammensetning. Kongen i statsråd oppnevner Skolemiljøklagenemnda. Klagenemnda skal i tillegg til leder ha to medlemmer, samt to personlige varamedlemmer. Varamedlemmene møter ved forfall. Nemnda skal ha juridisk kompetanse og skolefaglig kompetanse. Lederen og ett av medlemmene skal ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap.

(2) Andre ledd fastsetter at klagenemnda er et *uavhengig* forvaltningsorgan. Departementet kan ikke instruere nemnda eller omgjøre dens vedtak.



Figur 23.3

(3) Klagenemndas oppgaver er å behandle klager på Barneombudets vedtak etter § 9A-10 fra elever, foreldre og skoleeiere. Skoleeiere kan klage på vedtak om administrative sanksjoner og reaksjoner etter §§ 9A-10 tredje ledd og kapittel 16. Skoleeiere kan ikke klage på enkeltvedtak rettet mot eleven og foreldrene. Som offentlig instans har ikke skoleeier klagerett i dette vedtaket. Klageinstansen kan vurdere alle sider av saken og behandler ombudets vedtak. Klageinstansen har den samme kompetansen (myndigheten) som Barneombudet har etter § 9A-10, og kan også gi pålegg om tiltak og pålegge tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr, jf. kapittel 16. Klageinstansen gjør enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

(4) I fjerde ledd er det fastsatt at Skolemiljøklagenemnda, som Barneombudet, kan kreve oppreisning for ikke-økonomisk tap for eleven og foreldrene. Klagenemnda kan ikke bringe saken inn for retten på elevens eller foreldrenes vegne om skoleeieren bestrider kravet. Det vises for øvrig til merknad til § 9A-12.

(5) Skolemiljøklagenemndas enkeltvedtak kan bringes inn for domstolen for full prøving av saken. Barneombudets enkeltvedtak kan ikke bringes inn for domstolen. Saken må behandles i nemnda først.

Til § 9A-12 Oppreisning og erstatning

Bestemmelsene regulerer oppreisning og erstatning som har sammenheng med krenkelses i skolen. Bestemmelsen regulerer to ulike ansvarsgrunnlag.

(1) Første ledd er nytt og regulerer *oppreisning* på grunnlag av skolens og skoleeierens *mangelfulle oppfyllelse* av nærmere angitte plikter i kapittel 9A. Det kan kreves og tilkjennes oppreisning dersom skoleeieren eller skolen forsettlig eller uaktsomt ikke har oppfylt pliktene i §§ 9A-3, 9A-7, 9A-8 eller 9A-9. Oppreisning for ikke-økonomisk tap gir skadelidte en erstatning for selve krenkelsen og skoleeierens mangelfulle oppfølging av denne, og ikke for de økonomiske følgene av krenkelsen. Oppreisningen skal kompensere for den belastning eller krenkelse som eleven er blitt utsatt for, og for at skoleeieren ikke har oppfylt sine plikter knyttet til denne. Oppreisning er

ikke begrenset til særlig grove tilfeller eller til gjentatte tilfeller, men er knyttet til at skolen eller skoleeieren forsettlig eller uaktsomt ikke har oppfylt pliktene. Dette er en skjønnsmessig vurdering.

(2) Andre ledd er en videreføring av gjeldende § 9a-8 og regulerer *erstatning* på grunnlag av *arbeidsgiveransvaret* som for saker som gjelder det psykososiale skolemiljøet. Skadeserstatningsloven kapittel 2 om det offentliges og andres arbeidsgiveransvar gjelder. Dette innebærer at det er skoleeieren som har erstatningsansvaret. For at en elev skal gis erstatning som følge av skade på grunn av krenkelses eller annet, må samtlige hovedvilkår for erstatning knyttet til arbeidsgiveransvaret i skadeserstatningsloven § 2-1 være oppfylt. Reglene om foreldelse i foreldelsesloven § 9 gjelder. Ved tvil om foreldelsesfristen er utløpt, skal fristen tolkes i den krenkedes favør.

(3) I tredje ledd er regler for *bevisbyrde* regulert. Paragraf 9a-8 andre ledd videreføres. Reglene gjelder også for oppreisning etter første ledd. Bevisbyrdereglene ble i 2013 endret slik at skoleeieren og eleven nå har en delt bevisbyrde. Det innebærer at dersom det i saker knyttet til elevenes psykososiale skolemiljø er forhold som gir grunn til å tro at skoleeieren ikke har fulgt opp reglene i kapittel 9A eller reglene gitt i medhold av kapittel 9A, skal disse forholdene legges til grunn med mindre skoleeieren gjør noe annet sannsynlig.

Til § 9A-13 Straff

Bestemmelsen regulerer straff på grunnlag av *forsettlig eller uaktsomt brudd* på bestemmelser i kapittel 9a. Bestemmelsen tilsvarende gjeldende § 9a-7. Det er ikke foreslått endringer i bestemmelsen, og bestemmelsen kommenteres derfor ikke ytterligere.

Til § 9A-14 Verkeområde – skolefritidsordninga og opplæring etter kapittel 4A

Bestemmelsen regulerer virkeområdet til kapittel 9A. Bestemmelsen viderefører gjeldende § 9a-9 om at kapittel 9A også gjelder for skolefritidsordningen (SFO). I tillegg er det nytt at kapittel 9A

skal gjelde for grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne etter opplæringsloven kapittel 4A. Alle bestemmelsene gjelder.

Til § 9A-15 Forskrifter

Bestemmelsen viderefører departementets hjemmel for å fastsette forskrifter knyttet til kapitlet.

Kapittel 11 Organ for brukarmedverknad i skolen

Til § 11-1a Skolemiljøutval ved grunnskolar

Paragraf 11-1a regulerer skolemiljøutvalg ved grunnskoler. Bestemmelsen viderefører store deler av gjeldende § 11-1a, men skolemiljøutvalgets oppgaver er i tillegg opplistet i loven. Store deler av dette var tidligere regulert i § 9a-5. Hensikten er at det skal bli tydeligere hva skolemiljøutvalget kan og skal involveres i.

(1) Første ledd lovfester at *alle grunnskoler* skal ha et skolemiljøutvalg. Leddet viderefører gjeldende § 11-1a første ledd. Det følger av leddet at elevene og foreldrene samlet skal utgjøre flertallet.

(2) Andre ledd inneholder et unntak fra første ledd. Kommunen kan avgjøre at *samarbeidsutvalget*, jf. § 11-1, også skal være skolemiljøutvalg. Kommunen kan også delegerer denne avgjørelsen til skolen. Dersom samarbeidsutvalget også er skolemiljøutvalg, er det fastsatt i andre ledd andre punktum at når utvalget fungerer som skolemiljøutvalg, skal elevene og foreldrene være i flertall. Dette innebærer at det må oppnevnes tilleggsrepresentanter slik at kravet oppfylles. Dersom samarbeidsutvalget fungerer som skolemiljøutvalget med en sammensetning der dette ikke er tilfellet, er utvalget lovstridig sammensatt. Det er her også viktig å være klar over kravet i femte ledd om at elevene ikke skal være til stede når utvalget behandler saker som er omfattet av regler om taushetsplikt. Leddet er en videreføring av gjeldende § 11-1 a tredje ledd.

(3) Skolemiljøutvalgets *formål og oppgaver* er regulert i tredje ledd. Det er gjort flere endringer her. I første punktum er det understreket at skolemiljøutvalget skal medvirke til at skolen, de ansatte, elevene og foreldrene tar aktivt del i arbeidet for å skape et godt skolemiljø. Dette er en videreføring av gjeldende § 11-1a fjerde ledd første punktum. Skolemiljøet har et særskilt ansvar for å holde seg orientert og uttale seg om saker om skolemiljøet. Utvalget skal være et forum for samarbeid, medvirkning og en rådgiver for skolens arbeid med HMS. Utvalget skal ikke bare

være et sted der skolen gir informasjon, men det må legges til rette for at representantene i utvalget kan delta i drøftinger og komme med innspill. Utvalget kan på eget initiativ ta opp temaer til diskusjon og foreslå tiltak og virkemidler som kan bedre skolemiljøet. Det er et *rådgivende organ* for skolen i arbeidet med skolemiljøet, og har ikke vedtakskompetanse. Samtidig har utvalget vid adgang til å uttale seg og komme med forslag til tiltak i alle saker som har betydning for skolemiljøet. Skolemiljøutvalgets rett til å uttale seg i alle saker som gjelder skolemiljøet, jf. § 9a-5, er videreført i § 11-1a andre ledd.

Tredje ledd inneholder videre en oppstilling av skolens og skolemiljøutvalgets oppgaver. I *bokstav a* er det fastsatt at skolen skal *holde utvalget orientert* om alle forhold som har vesentlig betydning, for eksempel planer, hendelser og vedtak. Lista er ikke uttømmende. Dette følger også av ny § 9A-4 fjerde ledd, men er tatt inn av pedagogiske grunner. Det vises til merknad til § 9A-4 fjerde ledd.

Av *bokstav b* følger det at skolemiljøutvalget skal *følge med på hvordan det systematiske HMS-arbeidet* etter § 9A-3 fungerer, og at det kan kreve fremlagt planer, dokumenter og rapporter av betydning for sitt arbeid. Utvalget har en særskilt funksjon her, og det er avgjørende at skolen gir utvalget informasjon jevnlig og tilgang til det utvalget ber om. Skolemiljøutvalget skal involveres i etableringen og vedlikeholdet av det systematiske arbeidet med helse, miljø og sikkerhet på skolen. Ved etableringen av internkontrollsystemet bør skolemiljøutvalget informeres om de forslag til rutiner som skolen ønsker å gjennomføre, og selv komme med forslag til rutiner. Skolemiljøutvalgets oppgaver med internkontrollen vil også omfatte en gjennomgang av skoleeierens vurdering av gjeldende lover og forskrifter og av den kartleggingen av risikofaktorer som er foretatt i forkant av etableringen av internkontrollsystemet. Skolemiljøutvalgets involvering i vedlikeholdet av internkontrollen vil blant annet bestå i at utvalget blir informert og får mulighet til å komme med innspill om de endringene i systemet som utføres.

I *bokstav c* er det lovfestet at *resultatene fra Elevundersøkelsen og oppfølgingen* av denne alltid skal drøftes med skolemiljøutvalget. Utvalget skal gis mulighet til både å komme med innspill når det gjelder skolens forslag til tiltak, og komme med egne forslag. Elevundersøkelsen gir viktig informasjon om hvordan elevene opplever skolemiljøet, og skal tas på alvor på samme måten som en arbeidsmiljøundersøkelse blir det.

Bokstav d understreker at skolemiljøutvalget skal tas med i *planleggingen og gjennomføringen av miljøtiltak* ved skolen så tidlig som mulig. Dette omfatter blant annet at når den årlige handlingsplanen for krenkelser skal utarbeides og evalueres, skal skolemiljøutvalget involveres i alle faser av arbeidet. Det er ikke i samsvar med bestemmelsen om utvalget først får handlingsplanen til orientering etter at den er ferdig utarbeidet.

Skolemiljøutvalget kan også, jf. *bokstav e, på eget initiativ* be skolen om å gjennomføre nødvendige aktiviteter og komme med innspill til tiltak. Skolen er pålagt å informere skolemiljøutvalget om denne retten. Rektor avgjør hvordan innspill fra utvalget følges opp.

(4) Fjerde ledd viderefører deler av § 9a-5 femte ledd om at *elevrepresentantene* i skolemiljøutvalget har rett til fritak fra timer for å skjøtte sine oppgaver. Dersom møter i skolemiljøutvalget legges i skoletiden, skal det ikke regnes som fravær. For andre møter eller oppgaver i tilknytning til skolemiljøutvalget skal fritak fra undervisningen være avklart i forkant med skolen. Det vises her også til forskriften § 1-4a om tid til elevmedvirkning.

(5) Femte ledd viderefører tidligere § 11-1a tredje ledd, som regulerer elevenes deltakelse særskilt. Det videreføres at elevene ikke skal motta informasjon som er taushetsbelagt, eller være til stede dersom saker med lovbestemt taushetsplikt behandles.

Til § 11-2 Elevråd

Det er gjort endringer i andre, tredje og fjerde ledd.

(2) I andre ledd er det presisert at et medlem av undervisningspersonalet, også kalt elevrådskontakt, skal ha i oppgave å *veilede* elevrådet. Ved å endre ordlyden fra å hjelpe til å veilede gjøres det tydelig at det er elevrådet som selv er ansvarlig for arbeidet i rådet.

(3) I tredje ledd første punktum er *i samråd med* elevrådskontakten strøket. Elevrådet er elevenes eget organ, der de skal kunne drøfte saker. Det er lederen av elevrådet som bør kalle inn til møter. Elevrådskontakten vil kunne veilede elevrådslederen om når det bør kalles inn til møter, og hvordan. Kontakten vil også kunne anbefale lederen å kalles inn til møter. Elevrådet kan etter andre punktum også kalles inn når en tredel av medlemmene eller rektor krever det.

(4) I fjerde ledd første punktum er et godt lærings- og skolemiljø endret til et *trygt skolemiljø* for å samordne begrepsbruken med kapittel 9A. Det er ikke gjort andre endringer i leddet.

Til § 11-5a Skolemiljøutval i vidaregående opplæring

Bestemmelsen tilsvarende § 11-1a for grunnskolen. Forskjellene mellom de to bestemmelsene er at i skolemiljøutvalg ved videregående skoler deltar ikke foreldrene, og at fylkeskommunen deltar. Dette har sammenheng med elevenes alder og økende selvbestemmelse. I videregående opplæring spiller elevdemokratiet en større rolle, og det er ikke lovfestet brukerorganer for foreldrene.

I videregående skole vil elever som er over 18 år, kunne motta informasjon som er taushetsbelagt, og være til stede i saker der taushetsbelagt informasjon behandles. Elever under 18 år kan ikke motta denne informasjonen. For øvrig vises det til merknader til § 11-1a.

Til § 11-6 Elevråd og allmøte ved vidaregående skole

(2) I andre ledd første punktum er læringsmiljø endret til *skolemiljø* for å samordne begrepsbruken med kapittel 9A. Det er ikke gjort andre endringer.

Til § 11-7 Fellesreglar

Det foreslås et nytt andre ledd i bestemmelsen. Første ledd er uendret og kommenteres derfor ikke.

(2) I nytt andre ledd foreslås det at skoleeieren skal ha en plikt til å sørge for at elever og foreldre som har et verv i råd eller utvalg etter §§ 11-1 til 11-6, får *den nødvendige informasjonen om og opplæringen* for å kunne utføre vervet på en *forsvarlig måte*. Denne bestemmelsen tilsvarende plikten som arbeidsgivere har når det gjelder å gi opplæring til verneombud og medlemmer av arbeidsmiljøutvalget etter arbeidsmiljøloven § 6-5, jf. 7-4. Plikten kan ivaretas blant annet gjennom skolering av de ulike rådene og utvalgene. Formålet med bestemmelsen er å sikre at medlemmene i for eksempel skolemiljøutvalget vet hvilke oppgaver utvalget har, og har den nødvendige kompetansen til å engasjere seg i saker. Opplæringen kan gis i regi av kommunale foreldreutvalg (KFU) dersom kommunen har det, av Elevorganisasjonen eller andre. Skoleeieren har ansvaret for at tilstrekkelig informasjon og opplæring gis.

Kapittel 13 Ansvar til kommunen, fylkeskommunen og staten

Til § 13-5 Pedagogisk-psykologisk teneste

Paragraf 13-5 tilsvarer i det vesentligste gjeldende § 5-6 om pedagogisk-psykologisk teneste. Det er foreslått endringer i PP-tjenestens *mandat* knyttet til *kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling* i andre ledd første punktum. Ellers er bestemmelsen uendret. Bestemmelsen foreslås flyttet til kapittel 13 fordi det er her skoleeierens ansvar reguleres særskilt. PP-tjenesten bør ha oppgaver som går ut over spesialundervisning etter kapittel 5, og da er kapittel 13 en bedre plassering av reguleringen av PP-tjenesten.

(1) Første ledd er uendret. Her er det fastsatt at alle kommuner og fylkeskommuner skal ha en PP-tjeneste. PP-tjenesten kan organiseres i samarbeid med andre kommuner. Leddet kommenteres ikke nærmere.

(2) Andre ledd regulerer PP-tjenestens oppgaver. Det følger av dette leddet at PP-tjenesten har to lovpålagte oppgaver: å hjelpe skolene med kompetanse- og organisasjonsutvikling (systemrettet arbeid) samt å utarbeide sakkyndige vurderinger (individrettet arbeid). Det er foreslått endringer i andre ledd første punktum om PP-tjenestens systemrettede arbeid. Etter gjeldende § 5-6 andre ledd er det systemrettede arbeidet begrenset til å hjelpe skolene med organisasjons- og kompetanseutvikling for å legge opplæringen til rette for elever med særskilte behov. PP-tjenestens mandat endres til ikke å være begrenset til elever med særskilte behov, men til å hjelpe skolene med *organisasjons- og kompetanseutvikling* for å legge opplæringen og det psykososiale miljøet bedre til rette for alle elever. Endringen har sammenheng med at PP-tjenesten bør være skoleeierens støtteapparat og hjelpe skolene med mer enn elever med særskilte behov. Å jobbe med hele det psykososiale skolemiljøet vil være et viktig tiltak for å forebygge krenkelser, men også for å forebygge at elever har behov for spesialundervisning. Ved at man setter inn ulike tiltak i klassen rettet mot alle elever, vil det også ha betydning for elever som kunne hatt særlige behov.

I andre ledd andre punktum reguleres PP-tjenestens ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger der loven krever det. Et eksempel på dette er § 5-3, der det følger at det skal være utarbeidet en sakkyndig vurdering før enkeltvedtak om spesialundervisning fattes.

Til § 13-10 Ansvar

(2) I § 13-10 andre ledd er læringsmiljø endret til *skolemiljø* for å samordne begrepsbruken med kapittel 9A. Det er ikke gjort andre endringer.

Kapittel 16 Administrative sanksjoner og reaksjoner ved brot

Kapitlet er nytt og regulerer administrative sanksjoner og reaksjoner.

Til § 16-1 Pålegg om tiltak og retting

Paragraf 16-1 gir tilsynsmyndigheten, Barneombudet og klageinstansen etter §§ 9A-11 og 15-2 hjemmel for å gi pålegg om tiltak og retting. Pålegg om tiltak og retting er en vanlig administrativ reaksjon. Reglene i forvaltningsloven gjelder, og det skal varsles om pålegg før det gis, med frist for å rette forholdet selv. Instansen som har hjemmel for å gi pålegg, kan fastsette frist for å gjennomføre tiltak.

Til § 16-2 Tvangsmulkt

Bestemmelsen er ny og hjemler tvangsmulkt som administrativ reaksjon ved lovbrudd. *Formålet* med regler om tvangsmulkt er å *fremtvinge oppfyllelse*, herunder at lovlig tilstand gjenopprettes eller opprettholdes. Tvangsmulkt er en reaksjon som er fremadrettet. Skoleeieren, som har unnlatt å oppfylle en slik plikt eller et slikt pålegg, skal betale et beløp til det offentlige inntil pålegget er etterkommet. Formålet med tvangsmulkt er ikke å straffe en begått overtredelse av lovgivningen, men å forhindre fremtidige eller fortsatte lovovertrædelser. Tvangsmulkten skaper et oppfyllespress. Så lenge overtrederen har mulighet til å rette det ulovlige forholdet, og tvangsmulkten reelt sett er fremoverskuende, faller tvangsmulkt utenfor straffebegrepet i Grunnloven § 96. Tvangsmulkt er heller ikke straff i EMKs forstand.

(1) Første ledd inneholder det rettslige grunnlaget for vedtak om tvangsmulkt. Det følger av leddet her at tilsynsmyndigheten, Barneombudet eller klageinstansen etter §§ 9A-11 og 15-2 kan gjøre enkeltvedtak om tvangsmulkt. Det er regulert uttømmende hvem som har personell kompetanse. Vedtak om tvangsmulkt kan gjøres for å sikre at bestemmelser i opplæringsloven med forskrifter oppfylles, deriblant bestemmelsene i kapittel 9A om skolemiljø. Det er nær sammenheng mellom tvangsmulkt og pålegg om tiltak og retting. Tvangsmulkt er aktuelt der en plikt som

følger av lov eller forskrift eller av pålegg gitt av forvaltningen, ikke blir oppfylt. Tvangsmulkt er et vedtak som slår fast at dersom en ulovlig situasjon ikke opphører innen en fastsatt tid, vil det forfalle et pengekrav til det offentlige. *Dersom den som vedtaket retter seg mot, innretter seg etter vedtaket, bortfaller tvangsmulkten.*

I andre punktum er det fastsatt at det kan gjøres vedtak om at tvangsmulkten skal være løpende eller forfalle ved hvert lovbrudd. Tvangsmulkt kan fastsettes løpende med daglige, ukentlige eller månedlige forfall. Det er opp til den instansen som har hjemmel for å fastsette tvangsmulkt, om det skal være en løpende mulkt eller et engangsbeløp. Det åpnes ikke for ubetinget tvangsmulkt; i slike tilfeller bør det brukes overtredelsesgebyr. Myndighetene kan også stanse tvangsmulkten dersom den løper uten at lovbruddet opphører, og i stedet iverksette egnede tiltak for å rette lovbruddet.

(2) Andre ledd regulerer at tvangsmulkten begynner å løpe om skoleeieren oversitter den fristen som er satt for retting av forholdet. Tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet ikke er rettet. Av andre punktum følger det at tvangsmulkt bare kan fastsettes og løper så langt det er mulig å oppfylle eller etterleve pålegget som tvangsmulkten er knyttet til. Dersom oppfyllelse er umulig, og dette ikke skyldes den ansvarlige selv, vil tvangsmulkten reelt sett få preg av å være et overtredelsesgebyr. Tvangsmulkten kan dermed bare fastsettes eller løpe så lenge lovoverholdelse er mulig. Lovovertrederen plikter imidlertid å gjøre det som er mulig for å oppfylle pålegget så snart vedkommende blir kjent med tvangsmulktvedtaket. At det viser seg umulig å overholde pålegget fordi tiltak ble satt i verk for sent, fritar ikke fra tvangsmulktansvaret. For eksempel vil oppfyllelse av et pålegg som forutsetter bistand fra eksterne oppdragstakere, typisk måtte planlegges og om mulig gjennomføres umiddelbart. Igangsatt tvangsmulkt kan stanses. Forvaltningen kan også fryse tvangsmulkten inntil en eventuell hindring for lovoppfyllelse har bortfalt. Tvangsmulkten kan også frafalles eller ettergis i særlige tilfeller, jf. tredje ledd.

(3) Det følger av tredje ledd at tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

(4) Fjerde ledd gir departementet hjemmel for i forskrift å regulere rammene for tvangsmulkt. Departementet kan gi bestemmelser om størrelsen på tvangsmulkten, varigheten, fastsetting og frafall av påløpt tvangsmulkt.

Til § 16-3 Lovbrotsgebyr

Paragraf 16-3 er ny og regulerer overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr karakteriseres ved at forvaltningen pålegger skoleeieren å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av *at skoleeieren, skolen eller ansatte har brutt en handlingsnorm fastsatt i lov eller forskrift i medhold av lov eller i individuell avgjørelse*. Formålet med gebyrileggelsen er pønalt, det vil si å påføre skoleeieren en reaksjon fra samfunnet mot overtredelsen. Overtredelsesgebyr vil i mange tilfeller kunne erstatte bøtestraff.

(1) Bestemmelsen hjemler ileggelse av overtredelsesgebyr. Første ledd angir vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr. Det er *kun skoleeieren* som kan ilegges overtredelsesgebyr. Fysiske personer som begår brudd på reglene, kan ikke gebyrlegges etter § 16-3. Bestemmelsen gir adgang til gebyrileggelse, men pålegger det ikke. Forvaltningsinstansen må foreta en konkret helhetsvurdering av om det er hensiktsmessig med en slik reaksjon. Overtredelsen må være begått av noen som har opptrådt *på vegne av* virksomheten. Som regel vil det være ansatte som handler på vegne av virksomheten. Overtredelsesgebyr kan som utgangspunkt ilegges selv om handlingen er et instruksbrudd. At det foreligger et instruksbrudd, kan imidlertid ha betydning for vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og for selve utmålingen. Dersom det er tale om et instruksbrudd som ikke kunne forutses på forhånd, og dersom handlingen er klart illojal mot virksomheten, kan det ikke sies at vedkommende har handlet på vegne av virksomheten.

Første ledd andre punktum slår fast at skoleeieren kan ilegges overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Dette betyr at virksomheten kan ilegges overtredelsesgebyr på tilnærmet objektivt grunnlag. Følgelig kan det fattes vedtak om overtredelsesgebyr for både anonyme og kumulative feil. Det er ikke et krav om at vedkommende som har overtrådt en bestemmelse, kan identifiseres. Anonyme overtredelser kan medføre at en virksomhet blir ilagt overtredelsesgebyr forutsatt at det kan sannsynliggjøres at den anonyme personen har handlet på vegne av virksomheten. Hendelige uhell og force majeure-tilfeller omfattes ikke av ansvaret.

(2) I annet ledd er det gitt momenter som kan tillegges vekt i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen av overtredelsesgebyrets størrelse. Forvaltningens avgjørelse av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og i tilfelle hvor stort det skal være, vil bero på en kon-



Figur 23.4

kret helhetsvurdering. Angivelsen av momenter er ikke uttømmende. Andre momenter kan etter omstendighetene i den enkelte sak ha betydning. Momentene henger sammen, og går til dels over i hverandre.

Bokstav a slår fast at det bør legges vekt på hvor *grov overtredelsen* er. Sentralt i vurderingen av om en overtredelse er grov, er hvilken skade overtredelsen har eller kunne medført. Det er også sentralt i vurderingen av overtredelsens grovhet i hvilken grad skoleeieren eller skolen har utvist skyld. Det er ikke et vilkår for ansvar at noen har utvist skyld, men det er et viktig moment i vurderingen av hvor stort overtredelsesgebyr som skal ilegges.

Bokstav b slår fast at det bør legges vekt på om det foreligger *gjentakelse*. Dette momentet er nær forbundet med hvor grov overtredelsen er – konstatering av en overtredelse bør lede til skjerpet forebyggende arbeid – gjentakelse tyder på at konsekvensene av den forrige lovovertrødelsen ikke er tatt på alvor. Det er da særlig grunn til å slå hardt ned på overtredelsen. Momentet har større vekt der det er tale om gjentakelse av samme type overtredelse, mindre vekt der det er tale om helt ulike overtredelser. Oppsummert vil vekten av en gjentakelse bero på en vurdering av hvor nær lovbruddene er med hensyn til både tid og innhold.

Bokstav c slår fast at det bør legges vekt på om skoleeieren eller skolen ved *internkontroll*, retningslinjer, instruksjon, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen. Hovedformålet med overtredelsesgebyr er at det skal forebygge lovovertrødelse. Derfor bør det ha betydning om overtredelsen kunne vært forebygget. En viktig funksjon ved sanksjons- og reaksjonsutforming er å plassere ansvaret hos den som har muligheten til å drive systematisk forebyggende arbeid. Dersom enkle forebyggende tiltak ville forhindret lovbruddet, og slike tiltak ikke er utført, vil det tale for et strengt overtredelsesgebyr. Internkontroll er sentralt for å unngå lovovertrødelse.

Bokstav d slår fast at det bør legges vekt på hvilke tiltak som er iverksatt for å *avhjelp* og *forebygge virkningene av overtredelsen*. For flere av overtredelsestypene er det mulig å avbøte skaden i noen grad etter at overtredelsen har skjedd.

Bokstav e slår fast at det bør legges vekt på om skoleeieren eller skolen har hatt eller kunne *oppnådd noen fordel* ved overtredelsen. Momentet omfatter ikke bare økonomiske fordeler av lovovertrødelse, også andre fordeler er omfattet.

Bokstav f slår fast at det bør legges vekt på *skoleeierens økonomiske evne*. Det er den økonomiske virkningen overtredelsesgebyret har overfor den enkelte lovovertrøderen som avgjør gebyrets preventive virkning.

Bokstav g slår fast at overtredelsesgebyrets *preventive virkning* skal tillegges vekt. Det kan være større grunn til å ilegge skoleeieren et høyt overtredelsesgebyr dersom noen i en overordnet stilling har utført lovbruddet, enn dersom lovbrøderen har en underordnet stilling. Det bør også reageres strengere overfor lovbrudd som har sitt opphav i systemfeil, enn mer enkelthendelsespregede lovovertrødelse.

(3) Tredje ledd fastsetter at overtredelsesgebyret tilfaller statskassen. Her angis også maksimalgrensen for overtredelsesgebyret. Bestemmelsen er ingen utmålingsregel; den fastsetter kun et øvre tak for størrelsen på et overtredelsesgebyr.

(4) Fjerde ledd første punktum fastsetter at oppfyllelsesfristen for ilagt overtredelsesgebyr er fire uker fra vedtaket ble gjort. Oppfyllelsesfristen er den samme som betalingsfristen. Hovedregelen kan fravikes ved at det kan fastsettes en annen frist i enkeltvedtak. En annen oppfyllelsesfrist kan dermed fastsettes i vedtaket som ilegger overtredelsesgebyret, eller i et senere vedtak som bestemmer en ny oppfyllelsesfrist. Instansen som fatter vedtak om overtredelsesgebyr, kan bestemme at overtredelsesgebyret skal betales i avdrag. Dette kan være aktuelt ved større overtredelsesgebyrer og i tilfeller der virksomheten som er ilagt gebyret, har en anstrengt økonomi. I vedtaket som ilegger overtredelsesgebyret, bør betalingsfristen komme til uttrykk uavhengig av om det skal gjøres unntak fra hovedregelen eller ikke.

Fjerde ledd andre punktum fastsetter at endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Ilagt overtredelsesgebyr kan derfor inndrives etter reglene i tvangsfullbyrdsloven. Endelig vedtak betyr at det ikke kan begjæres utlegg dersom vedtaket er påklaget, og mens kla-

gesaksbehandlingen pågår. Overtredelsesgebyret kan først tvangsinndrives når klagefristen er utløpt. Hvis vedtaket er påklaget, kan tvangsinndrivelse først skje når det foreligger et vedtak fra klageinstansen som bestemmer at overtredelsesgebyr skal ilegges. I fjerde ledd tredje punktum bestemmes det at tvangskraften suspenderes dersom den virksomheten som er ilagt overtredelsesgebyr, går til søksmål mot staten for å prøve vedtaket. Hvis staten får medhold av retten i at overtredelsesgebyr skal ilegges, vil tvangskraften gjeninntre når det foreligger en rettskraftig dom. Dersom saken for domstolen bortfaller, gjenopprettes også vedtakets tvangskraft. I fjerde ledd fjerde punktum reguleres domstolens kompetanse. Etter bestemmelsen kan retten prøve alle sider av saken. Det vil si at domstolen har samme kompetanse som et klageorgan i forvaltningssaker. Domstolen kan således avsi realitetsdom. Domstolen har imidlertid ingen plikt til å avsi dom for realiteten, men en rett til dette. Dom for realiteten bør kun avsies der domstolen mener dette er hensiktsmessig og forsvarlig.

(5) Femte ledd regulerer foreldelse, og fastsetter at det ikke kan ilegges overtredelsesgebyr for overtredelser som ligger lenger enn to år tilbake i tid. Fristen tar til å løpe fra det tidspunktet overtredelsen opphører. Etter femte ledd andre punktum avbrytes foreldelsesfristen når tilsynsmyndigheten, Barneombudet eller klageinstansen har gitt forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 om vedtak om overtredelsesgebyr.

II Forslag til endringer i privatskoleloven

Til § 1-4 Sentrale prinsippl i barnekonvensjonen

Bestemmelsen er ny og tilsvarer forslag til ny § 1-4 i opplæringsloven. Det vises til merknad til denne bestemmelsen.

Til § 2-4 Krav til skoleanlegg og skolemiljø

Det forslås et nytt tredje ledd. Tredje ledd slår fast at kapittel 16 om administrative sanksjoner og reaksjoner også gjelder for skoler godkjent etter privatskoleloven. Det vises for øvrig til merknader til opplæringsloven kapittel 16.

Til § 3-6 Pedagogisk-psykologisk teneste

Sjette ledd er endret. Det er gjort samme endring i PP-tjenestens systemrettede arbeid for de private

skolene som for offentlige. For mer om dette, se merknad til opplæringsloven § 13-5.

Til § 3-9 Fastsetjing av ordensreglement

Bestemmelsen endrer gjeldende § 3-9 i privatskoleloven om ordensreglement. Det er også her foreslått felles bestemmelse om fastsetting av ordensreglement for hele grunnopplæringen. Med unntak av at private skoler ikke fastsetter forskrift om ordensreglement, tilsvarer bestemmelsen opplæringsloven § 9A-5. Det vises til merknad til denne.

Til § 3-10 Bruk av sanksjonar ved brot på ordensreglementet

Bestemmelsen er ny. Den regulerer bruk av sanksjoner etter ordensreglementet og tilsvarer opplæringsloven § 9A-6. Det vises til merknader til denne bestemmelsen.

Til 5-3 Elevråd

Begrepsbruken i siste ledd er endret slik at den samsvarer med opplæringsloven kapittel 9A, jf. privatskoleloven § 2-4. Elevrådet skal arbeide for å skape et *trygt skolemiljø*.

Til § 5-5 Skolemiljøutval i grunnskoler

Bestemmelsen er ny og regulerer skolemiljøutvalget i private grunnskoler. Dette er ikke tidligere lovpålagt. Bestemmelsen tilsvarer i det vesentligste opplæringsloven § 11-1a, og det vises til merknader til denne.

Til § 5-6 Skolemiljøutval i vidaregåande skolar

Bestemmelsen er ny og regulerer skolemiljøutvalget i private vidaregåande skoler. Dette er ikke tidligere lovpålagt. Bestemmelsen tilsvarer i det vesentligste opplæringsloven § 11-5a, og det vises til merknader til denne.

III Forslag til endringer i andre lover

Til Barneombudsloven § 3 bokstav f

Ny bokstav f fastsetter at barneombudet kan behandle klager etter opplæringsloven § 9A-10. Dette må ses i sammenheng med reguleringen der.

Kapittel 24

Økonomiske, administrative og andre konsekvenser

24.1 Innledning

I mandatet er utvalget bedt om å utrede forslagernes økonomiske og administrative konsekvenser og andre vesentlige konsekvenser på kort og lang sikt og peke på eventuelt ytterligere utredningsbehov. Det følger av mandatet at:

«Utvalget skal vurdere de samlede virkemidlene for å skape et godt psykososialt skolemiljø, motvirke og håndtere mobbing og andre uønskede hendelser i skolen. [...] Utredningen skal vurdere hvilke virkemidler, inkludert regelverket og forvaltningen av dette på ulike nivå, som er effektive for å forebygge og håndtere mobbing».

Minst ett av forslagene skal kunne realiseres innenfor dagens ramme. Flere av forslagene som fremmes i denne utredningen, har økonomiske og administrative konsekvenser og innebærer på kort sikt økte offentlige utgifter.

Slik utvalget ser dette må føringene i mandatet ses i lys av den nasjonale målsettingen for elevenes skolemiljø. Det er fastsatt i Prop. 1 S (2014–2015) at statens målsetting er følgende: «Elever skal ha et godt og inkluderende læringsmiljø.» Dette innebærer, slik utvalget ser det, at elever skal ha et trygt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel, læring og sosial tilhørighet uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. De fleste elever trives på skolen, men det er samtidig for mange som blir krenket, mobbet, trakassert eller diskriminert. Om lag fire pst. mobbes to til tre ganger i måneden eller mer, og 15 pst. blir krenket to til tre ganger i måneden eller mer. Dette vil påvirke hele klassen, ikke bare de elevene som er involvert. Dette viser at det er behov for tiltak.

Tiltakene må fremme et trygt psykososialt skolemiljø, samt forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering av elevene. I utredningen omtales det behov for å endre praksis i skolene. Her spiller skoleeierne og

skolene en viktig rolle. Kunnskap må formidles til skoleeieren, skolen og de ansatte på en slik måte at det blir tydelig for dem hva de skal gjøre for å følge opp intensjonene. Utvalget viser til kapittel 12, der vi redegjør for utfordringer knyttet til å realisere målet og fem målsettinger for å nå det overordnede målet.

Forslagene i utredningen vil også ha andre konsekvenser enn økonomiske og administrative. Hensynet til menneskerettighetene og likestilling og diskriminering står sentralt. Utvalgets forslag kan ses som tiltak for å styrke menneskerettighetene og forebygge og håndtere diskriminering og trakassering knyttet til de lovfestede diskrimineringsgrunnlagene. Dette har blant annet hatt stor betydning for forslag knyttet til regelverket og håndhevingen av dette. Denne utredningen kan ses som et ledd i arbeidet med å styrke barns grunnleggende menneskerettigheter.

24.2 Overordnet om økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget har vurdert kostnadseffektene av forslag som innebærer økte offentlige utgifter. Det er i denne sammenheng viktig å understreke at det er vanskelig å gi klare vurderinger av de langsiktige virkningene av de forslagene som fremmes. Utgangspunktet for utvalgets vurderinger har vært tiltak som kan bidra til å fremme trygge psykososiale skolemiljøer, samt forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Sentralt i utvalgets vurderinger har hensynet til barnets beste etter barnekonvensjonen artikkel 3 og realisering av barns grunnleggende menneskerettigheter etter barnekonvensjonen stått. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet har ikke vært et hovedmål i arbeidet, men at barn skal ha et opplæringstilbud i samsvar med opplæringsloven og barnekonvensjonen. *En skole med et trygt psykososialt skolemiljø er et velferdsgode som i seg selv har høy verdi.*

God utdanning bidrar til økonomisk vekst og kan på lengre sikt redusere behovet for helse-, sosial- og trygdeytelser. Utvalget vil understreke at vesentlige deler av effektene av tiltak som vi foreslår her, vil vise seg som innsparinger på andre samfunnssektorens budsjetter. Utvalget har i kapittel 5 redegjort for virkningen av mobbing både for den som blir mobbet, og for de som mobber. Det går her frem at mobbing kan gjøre utslag på helse, livskvalitet, frafall fra videregående opplæring, kriminalitet og arbeidsliv. Mobbing har store økonomiske konsekvenser for samfunnet, men det er ikke gjort noen samlet beregning av dette så vidt utvalget er kjent med. Det vil være knyttet stor grad av usikkerhet til en slik beregning. På lengre sikt vil utvalgets forslag kunne bety mindre utgifter for samfunnet samlet sett, blant annet i form redusert frafall, og bedre folkehelse, og mindre behov for kostbare tiltak for å kompensere i etterkant for systemfeil og svikt i utdanningssystemet. Det er vanskelig å gjennomføre en nytte-kost-vurdering i et langt tidsspenn fordi det handler om verdier som det er vanskelig eller lite ønskelig å verdsette i kroner, nemlig barns liv og livsjanser.

Når det gjelder langtidseffekter av forslagene, bør det også trekkes inn at forslagene her kan ha positiv virkning på elevenes psykiske helse, blant annet gjennom tidlig intervensjon og forebygging i et inkluderende skolemiljø. Dette er sentrale beskyttelsesfaktorer. 15–20 pst. av barn og unge mellom tre og 18 år har psykiske vansker eller lidelser. Av disse har åtte pst. så alvorlige psykiske problemer at det tilfredsstiller kravene til en psykisk lidelse. Sentrale risikofaktorer for psykiske vansker er vansker på skolen, mobbing og sosial isolasjon. Psykiske plager og lidelser øker risikoen for frafall i skolen, løsere tilknytning til arbeidslivet og vansker senere i livet, dårlig psykisk og fysisk helse senere i livet og rusmisbruk. Skolen er en sentral arena for å forebygge dette blant annet gjennom tidlig intervensjon og et inkluderende læringsmiljø.¹

For den enkelte kan mobbing også føre til at hun eller han faller utenfor samfunnet. Det er godt dokumentert at både de som blir mobbet, og de som mobber, blir overforbrukere av samfunnets sosial- og helsetjenester. Lange sykmeldinger, arbeidsløshet eller tidlig uførhet er eksempler på utgifter samfunnet får når mennesker sliter etter alvorlig mobbing. I tillegg kommer tap av skatteinntekter. De svenske økonomene Ingvar Nilsson og Anders Wadeskog regnet i 2008 ut at samfun-

net kan spare 12 millioner kroner for hvert «marginaliserte liv» samfunnet klarer å redde fra mobbing og de alvorlige konsekvensene dette medfører.² Det kan her også være aktuelt å se til beregninger av kvalitetsjusterte leveår. I og med at det ikke finnes en felles sektorovergripende standard for dette i Norge, viser utvalget til at det i flere tilfeller er slik at ett år med lavere livskvalitet på grunn av helseplager blir beregnet til om lag 500 000 kroner, men at også andre tall brukes.³ Utvalget går ikke inn på nærmere beregninger av konsekvenser av mobbing knyttet til dette. Utvalget vil her dessuten vise til at mobbing i noen tilfeller fører til at barn og unge voksne tar sitt eget liv. Den økonomiske verdien av et statistisk liv⁴ er satt til 30 millioner 2012-kroner.⁵ For barn kan dette ganges med inntil to, det vil si opptil 60 millioner kroner.

Tiltak rettet mot forebygging av krenkelsers, mobbing, trakassering og diskriminering vil være lønnsomt sammenlignet med kostnadene ved behandling, rehabilitering mv. Om lag fire pst. av elevene oppgir at de har blitt mobbet to–tre ganger i uken eller mer, og om lag 1,5 pst. av elevene opplever å bli mobbet over en lengre periode. Kostnadene av dette kan bli store. Det er vanskelig å beregne disse kostnadene på lang sikt.

Når de økonomiske og administrative konsekvensene av å forebygge og stoppe mobbing skal vurderes på lang sikt, er det også relevant å se på de samfunnsøkonomiske kostnadene av frafall i videregående opplæring. Nesten halvparten av unge som droppet ut av svensk skole, oppga mobbing og krenkelsers fra medelever og lærere som viktigste årsak.⁶ I NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring* vises det til beregninger fra Senter for økonomisk forskning, som viser at hvis andelen som fullfører videregående opplæring, øker fra 70 til 80 pst., kan den samfunnsøkonomiske konsekvensen bli 5,4 milliarder kroner for hvert kull. Det vil si at å forebygge mobbing også er et tiltak rettet mot frafall, og kan ha positive konsekvenser for andre tiltak under Kunnskapsdepartementets budsjett.

Kostnadene skal veies opp mot nytten, ut fra et prinsipp om at en konsekvens er verdt det om befolkningen til sammen er villig til å betale for eller unngå den. Dersom betalingsvilligheten for alle tiltakets nyttevirkninger er større enn sum-

¹ Folkehelseinstituttet 2014

² Strand 2013

³ NOU 2012: 16

⁴ Verdien av et statistisk liv vil si hvor mye man statistisk sett beregner at et tappt liv er verdt i kroner

⁵ Finansdepartementet 2014

⁶ Ungdomsstyrelsen 2013



Figur 24.1

men av kostnadene, defineres tiltaket som samfunnsøkonomisk lønnsomt. Utvalget vil vise til at det er store besparelser i å sette inn generelle tiltak for å fremme et trygt psykososialt skolemiljø og forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. De eventuelt økte utgiftene på kort sikt vil på lang sikt tjenes inn som reduserte utgifter. Uvalget viser til at det vil være mulig med et kostnadsnøytralt alternativ, men for å oppnå de samfunnsøkonomiske gevinstene på lengre sikt for eksempel ved at flere får økt kompetanse, er det behov for økte kostnader over en periode. Utvalget er av den oppfatning at samfunnet ser stor nytteverdi i å sette inn tiltak for å redusere krenkelser og mobbing i norske skoler. Det at barn får et trygt opplæringstilbud og ikke skal være redde for gå på skolen fordi de kan bli mobbet, er noe de fleste prioriterer svært høyt. Det skal mye til før kostnadene overstiger nytten. Utvalget er også skeptisk til å vurdere når kostnader overstiger nytten, når det i de mest ytterliggende tilfellene er barns liv som står på spill på grunn av konsekvensene av mobbing. Når barna er pålagt å gjennomføre grunnskoleopplæring, må samfunnet være villig til strekke seg langt for at de skal være trygge der, og sørge for at skolen hjelper dem til å ta ut sitt fulle potensial.

24.3 Utvalgets vurdering av tiltakenes økonomiske og administrative konsekvenser

Mange av forslagene i utredningen vil kunne realiseres gjennom omdisponering innenfor gjeldende rammer. Flere av tiltakene vil dessuten kunne bety besparelser gjennom bedre organisering av oppgaver og kompetanseheving. Det er imidlertid ofte usikkerheter knyttet til slike økonomiske beregninger. I utredningen presenterer utvalget også flere tiltak som vil ha økonomiske og administrative konsekvenser, blant annet for staten og for kommunesektoren. Utvalget vurderer her bare forslag som kan antas at vil kunne ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Utvalget har flere steder i del 4 foreslått å utvikle ressurser. I hovedsak mener utvalget at det å utarbeide ressurser skal dekkes av enten

Utdanningsdirektoratet, Læringsmiljøsentret eller Senter for IKT i utdanningen innenfor gjeldende ressursrammer. Dette er en del av oppgavene til disse enhetene. Dette bør det kun kompenseres særskilt for om utarbeidelsen vil ha store konsekvenser. Utvalget legger videre til grunn at ressurser i hovedsak bør utarbeides digitalt, slik at kostnader til opptrykk og lignende ikke er aktuelle. Utvalget har også foreslått at det utarbeides veiledningsmaterieell knyttet til ulike temaer. Utvalget legger til grunn at utviklingen av materieell er en del av Utdanningsdirektoratets oppgaver, og at utviklingen av materiellet kan gjennomføres av Utdanningsdirektoratet innenfor gjeldende rammer. Dette gjelder for eksempel veilederen om den nye aktivitetsplikten. Det vil også være aktuelt at materiellet utvikles i den satsingen som er foreslått. Materiellet vil da utvikles innenfor rammene for dette i satsingen. Utviklingen av materieell antas normalt ikke å ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

Det er også forslag i flere kapitler som har sammenheng med satsingsforslaget *Inkluderende skole*, som er omtalt i kapittel 21. Disse forslagene økonomiske og administrative konsekvenser blir vurdert i sammenheng med dette forslaget.

Kapittel 12 Fra menneskerettigheter til praksis

Utvalget har foreslått at FNs barnekonvensjon må implementeres bedre i utdanningssektoren. Utvalget viser særlig til artikkel 2, 3, 12, 16, 19 og 29. Norge er etter artikkel 44 forpliktet til å sette inn tiltak for å implementere konvensjonen. Utvalget foreslår blant annet at artikkel 3 og 12 tas inn i opplæringsloven. I og med at barnekonvensjonen allerede er inkorporert som en del av norsk rett, legger utvalget til grunn av denne lovfestingen ikke innebærer nye forpliktelser, men tydeliggjør gjeldende forpliktelser. Forslaget antas ikke å ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Det vil for øvrig være behov for å sette inn ytterligere tiltak for å styrke implementeringen. Utvalget legger til grunn at dette kan Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene gjøre innenfor gjeldende rammer.

Utvalget har i kapittel 12 foreslått en nasjonal handlingsplan for trygge oppvekstmiljøer uten

krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Å utarbeide denne planen vil ikke i seg selv ha økonomiske konsekvenser. Det vil være tiltakene som inngår i planen som eventuelt vil ha dette. Det er ikke mulig for utvalget å beregne hva en slik handlingsplan vil koste. Dette vil måtte vurderes av de involverte departementene. Utvalget legger til grunn at å utarbeide en nasjonal handlingsplan vil ha administrative konsekvenser, men at dette dekkes innenfor gjeldende rammer i de berørte departementene.

Kapittel 13 Arbeidet med å fremme et trygt psykososialt skolemiljø og forebygge krenkelser mv.

Utvalget har i kapittel 13 foreslått flere endringer i ulike deler av læreplanverket, eksempelvis knyttet til sosial og emosjonell kompetanse, digital kompetanse, normkritikk og demokrati- og menneskerettighetsopplæringen. Utvalget legger til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske konsekvenser. Forslaget vil ha administrative konsekvenser for Utdanningsdirektoratet, som vil utarbeide forslag til endringer. Utvalget legger til grunn at å forberede forslag til endringer i læreplanverket kan gjøres av direktoratet innenfor gjeldende rammer. Forslaget antas derfor ikke å innebære økte utgifter.

Når det gjelder forslag om at prinsipper i barnekonvensjonen og sosial tilhørighet bør tydeliggjøres i generell del av læreplanverket, er dette et forslag som ikke har vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Kunnskapsdepartementet er allerede i gang med å revidere læreplanverkets generelle del, og forslaget til utvalget vil kunne gå inn i denne prosessen. Tiltaket gjennomføres av Kunnskapsdepartementet innenfor gjeldende rammer.

Utvalget har foreslått at Sametinget i samarbeid med Utdanningsdirektoratet får i oppdrag å utarbeide læremidler og andre ressurser som bidrar til å skape trygge psykososiale skolemiljøer, samt å vurdere om det er behov for særskilte tiltak rettet mot krenkelser og mobbing i samiske områder. Forslaget kan ha økonomiske konsekvenser. Utvalget mener at det i forbindelse med satsingen *Inkluderende skole* bør settes av økonomiske midler særskilt til en innsats i samiske områder, og at sentralt materiale som utvikles, også bør foreligge på samisk. De økonomiske konsekvensene av forslaget vil bli dekket i satsingen i kapittel 21. Før det er mulig å avsette midler, er det også nødvendig å avklare nærmere hva det er behov for å gjøre.

Utvalget har i kapittel 13 foreslått at organisasjoner som tilbyr kompetanseheving til skoler om trakassering og diskriminering knyttet til diskrimineringsgrunnlagene, bør få støtte fra staten. Utvalget legger til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser fordi det i stor grad handler om å gjennomgå hvordan støtteordningen er innrettet. Sentralt i forslaget er å utvikle en støtteordning som gir økt forutsigbarhet. Utvalget foreslår også at det knyttes evaluering til utdelingen av støtte. Dette vil ikke være en omfattende evaluering. Det må i forbindelse med gjennomgangen av støtteordningen vurderes hvor omfattende evaluering det er behov for. Tilsvarende gjelder for forslag knyttet til støtte til organisasjoner i kapittel 18.

Utvalget har foreslått at Senter for IKT i utdanningen utarbeider et program for digital dømmekraft for perioden 2016–2018. Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser, men disse mener utvalget at kan dekkes innenfor gjeldende rammer for Senter for IKT i utdanningen. Å utvikle digitale ressurser til skolene er en kjerneoppgave for senteret, og senteret har, slik utvalget ser det, romslige økonomiske rammer i dag.

Utvalget har også foreslått at Elevorganisasjonen og Utdanningsdirektoratet får i oppdrag å utvikle en kompetansepakke for elever og elevråd. Utvalget mener at kompetansepakken bør være digital. Dette forslaget vil ha økonomiske konsekvenser, men det er vanskelig å anslå hvor store. Dette vil avhenge av innholdet i kompetansepakken. Utvalget mener at det vil være mulig å bygge videre på materiell som Utdanningsdirektoratet tidligere har utviklet i samarbeid Elevorganisasjonen. Utvalget legger til grunn at kompetansepakken er en del av satsingen og vil bli finansiert i denne.

Utvalget har i kapittel 13 bedt Kunnskapsdepartementet om å vurdere om driftsstøtten til Elevorganisasjonen bør økes. Slik utvalget ser det, bør differansen mellom den støtten Elevorganisasjonen og FUG får, være mindre. Utvalget legger ikke til grunn at støtten til FUG skal reduseres, men at Elevorganisasjonens støtte økes. Utvalget har også foreslått at FUGs mandat gjennomgås og tydeliggjøres. I forbindelse med oppnevning av nytt FUG i 2016 legger utvalget til grunn at FUGs mandat gjennomgås. Her bør det tydeliggjøres at FUG skal ha særskilte oppgaver knyttet til kompetanseheving av foreldrerepresentanter i FAU og skolemiljøutvalg knyttet til skolemiljø. Denne tydeliggjøringen av FUGs mandat har ikke økonomiske konsekvenser. Forslaget kan gjennomføres av Kunnskapsdepartementet

innenfor gjeldende rammer. Forslaget antas heller ikke å ha konsekvenser for FUG, som vil kunne gjennomføre disse oppgavene innenfor sine økonomiske rammer.

Det er i dag en ordning med statsstøtte til eiere av programmer rettet mot mobbing og skolemiljøet. Utvalget har foreslått at denne støtten videreføres på dagens nivå. Forslaget har ikke økonomiske konsekvenser i og med at ordningen videreføres som i dag.

Kapittel 15 og 16 Endringer i regelverket og håndhevingen av det

Utvalget har foreslått en rekke endringer i opplæringsloven. Endringene er i stor grad presiseringer og tydeliggjøring av gjeldende rett, men det gjøres også endringer som kan ha økonomiske og administrative konsekvenser. Utvalget har forelått mindre endringer i retten til et trygt psykososialt skolemiljø. Utvalget legger til grunn at dette i hovedsak er presiseringer av gjeldende rett, og at det ikke vil ha økonomiske og administrative konsekvenser. Det at skoleeierens ansvar er tydeliggjort, følger i dag av opplæringsloven § 13-10 og skoleeierens overordnede ansvar. Flyttingen av elevens rett til et trygt fysisk skolemiljø er i hovedsak av teknisk art og innebærer ikke nye rettigheter. Forslaget har ikke økonomiske og administrative konsekvenser.

Systematisk HMS-arbeid og internkontroll er etter gjeldende rett sentralt i kapittel 9a. Utvalget har foreslått at kravene til det systematiske HMS-arbeidet og internkontroll tydeliggjøres. Utvalget forslår at de kravene som i dag er tolket ut av gjeldende § 9a-4, lovfestes, og at kravene harmoniseres med kravene i arbeidsmiljøloven § 3-1. Utvalget legger til grunn at tydeligere regler og regler som i stor grad samsvarer med kravene i arbeidsmiljøloven, vil forenkle regelverket og vil kunne ha positive økonomiske konsekvenser for skolelederne. Det vil være mulig å samkjøre oppfølgingen av HMS-arbeidet etter opplæringsloven og arbeidsmiljøloven i større grad. Når lovkravene tas inn i opplæringsloven, vil det også bli mer forutsigbart for skolelederne hva som forventes. Endringen av kravet til systematisk HMS-arbeid antas å ha positive konsekvenser også for skoleeierne, som lettere vil kunne avklare om skolens systematiske HMS-arbeid er i samsvar med kapittel 9a.

Utvalget har foreslått at bestemmelsene om brukerorgan presiseres. Disse kravene følger i hovedsak av gjeldende rett og antas ikke å ha økonomiske og administrative konsekvenser. Dette

gjelder også for det kravet som foreslås i § 11-7 om at skoleeierne skal gi medlemmer av råd og utvalg den nødvendige opplæringen for å kunne utføre sine verv. Dette er ikke en ny regel. Dette følger allerede av opplæringsloven § 9a-5 for skolemiljøutvalget. Utvalget foreslår også en opprydding i skolens plikter når den har mistanke eller kunnskap om at elever blir utsatt for krenkende ord og handlinger, og foreldrenes rett til å be om tiltak. Det er i dag to handlingsalternativer. Regelverket foreslås forenklet ved at det fastsettes en saksgang som skal følges. Saksgangen lovfestes slik at den blir forutsigbar for de involverte. Mye av det som lovfestes nå, følger i dag av § 9a-3 andre og tredje ledd. Utvalget har foreslått at skolene ikke lenger skal treffe enkeltvedtak i denne typen saker. Dette forslaget har positive administrative konsekvenser for skolene. Det kravet til skriftlige planer som foreslås når saken tilsier det, er i samsvar med praksis ved mange skoler i dag, og antas ikke å ha administrative konsekvenser som overstiger den tidligere plikten til å fatte enkeltvedtak. Tvert imot antas det å ha positive administrative konsekvenser for skolene og være i samsvar med en god pedagogisk praksis. Gjennom en annen klageordning svekkes heller ikke rettighetene til elevene eller foreldrene. Som i dag må skolen og skoleeieren avgjøre omfanget av dokumentasjonen i skoler der elever er krenket. Forslaget innebærer ikke økte administrative konsekvenser når det gjelder dokumentasjon; det forenkler og samkjører krav i regelverket med pedagogisk praksis. Øvrige forslag i kapittel 15 antas ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

I kapittel 16 er det foreslått endringer i regelverket for styrket håndhevingen av opplæringsloven kapittel 9a. Det foreslås endringer når det gjelder klageordningen, administrative sanksjoner og reaksjoner og oppreisningsordning. Det foreslås ikke endringer knyttet til tilsyn, og dette kommenteres ikke ytterligere. Utvalget foreslår at klageordningen endres. Barneombudet blir førsteinstans for klager etter ny § 9A-7, og Skolemiljøklagenemnda blir klageinstans. Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser. Utvalget anslår at Barneombudet bør styrkes med om lag 15 årsverk for å utføre oppgavene knyttet til klagebehandling, veiledning og informasjon. Dette vil anslagsvis koste rundt 15 millioner kroner årlig. Barneombudet får i 2015 2,6 millioner kroner fra Kunnskapsdepartementet knyttet til kapittel 9a. Disse midlene vil kunne dekke en del av de økonomiske konsekvensene av forslaget. Dette innebærer at det vil være behov for ca. 12,5

millioner kroner. Ved at disse oppgavene plasseres hos Barneombudet, vil det være mulig å benytte administrative funksjoner hos ombudet. Når det gjelder kostnader til Skolemiljøklagenemnda, er dette vanskelig å beregne i og med at det er vanskelig å anslå antall saker. Utvalget har foreslått en minimumsløsning i første omgang og legger til grunn at klagenemnda vil koste om lag 1,5–2 millioner kroner i året. Dette tilsvarer kostnadene til Personklagenemnda. Utvalget legger til grunn av midler brukt til Djupedalutvalget kan omdisponeres og dekke store deler av disse kostnadene. Resten kan skaffes gjennom en mindre omfordeling av midler til Utdanningsdirektoratet til arbeid med læringsmiljøet. Barneombudet vil også ha oppgaver knyttet til veiledning og psykososialt skolemiljø og skal bidra til å holde oppe et høyt offentlig trykk når det gjelder viktigheten av arbeidet med skolemiljøet. For Fylkesmannen vil forslaget ha positive økonomiske og administrative konsekvenser. Omfanget av dette vil variere avhengig av antall klagesaker, men for de fleste embetene vil konsekvensene være mindre, til tross for at enkeltsakene er kompliserte. For embetene kan disse ressursene brukes til hendelsesbaserte tilsyn knyttet til kapittel 9A og eventuelt pålegg om administrative sanksjoner og reaksjoner. Utvalget legger til grunn at det ikke vil være nødvendig å kompensere fylkesmennene for eventuelle administrative konsekvenser knyttet til vedtak om administrative sanksjoner og reaksjoner i forbindelse med tilsyn fordi ressurser brukt til klagebehandling tidligere er frigjort.

Forslaget om innføring av administrative sanksjoner og reaksjoner antas ikke å ha økonomiske og administrative konsekvenser for skoleeierne. Om skoleeierne oppfyller lovkravene, vil de ikke bli pålagt dette. Det er kun skoleeiere som ikke oppfyller lovens krav, som vil bli pålagt dette. Skoleeierne kan følgelig unngå administrative og økonomiske konsekvenser av dette forslaget gjennom å oppfylle lovens krav.

Utvalget har også foreslått en oppreisningsordning for ikke-økonomisk skade for elever i tilfeller der skolens eller skoleeierens oppfyllelse av aktivitetsplikten mv. har vært mangelfull. For skoleeiere som oppfyller lovens krav, vil forslaget ikke ha økonomiske og administrative konsekvenser. Forslaget vil kunne ha konsekvenser for Barneombudet i tilfeller der det krever oppreisning på vegne av eleven. Barneombudet er kompensert for dette gjennom sin bevilgning. Det er ikke nødvendig med ytterligere kompensering.

Øvrige forslag i kapittel 16 antas ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser. For-

slag som krever ytterligere utredning fra Kunnskapsdepartementet, kan gjennomføres av departementet innenfor gjeldende ramme.

Kapittel 17 Styrket skoleeierskap

Flere av utvalgets forslag handler om tidlig innsats og tett oppfølging i et forebyggende perspektiv, noe som i seg selv tilsier effektiv ressursutnyttelse. Utvalget mener at dette er forslag som i dag ligger innenfor skoleeieransvaret.

Utvalget har foreslått at PP-tjenestens mandat som gjelder organisasjons- og kompetanseutvikling (systemrettet arbeid), endres. Utvalget er kjent med at mange PP-tjenester allerede gjør dette i dag. Utvalget mener også at tiltaket vil kunne bidra til tidlig innsats gjennom at elever fanges opp i det systemrettede arbeidet, se liknende vurdering i Meld. St 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap*. Vi legger derfor til grunn at forslaget også kan føre til en nedgang i antall elever med behov for spesialundervisning gjennom at deres behov kan oppdages tidligere og hjelpes i klassen. Utvalget legger likevel til grunn at for at forslaget skal kunne gjennomføres i samsvar med intensjonen, bør de lokale PP-tjenestene styrkes. Utvalget er kjent med at grunnet interkommunalt samarbeid er det i dag om lag 300 PP-tjenester (PP-kontorer). Utvalget mener at styrkingen på nasjonalt nivå bør tilsvare i gjennomsnitt en stilling til hver PP-tjeneste. Det innebærer midler til om lag 300 fagstillinger, i fordelingen av midlene bør det også ses på kommunestørrelse og elevtall. Den samlede kostnaden av dette årlig er 188 millioner kroner, som bør overføres til skoleeierne. Utvalget foreslår at midlene overføres fra Statped, men går ikke nærmere inn på hvordan dette kan gjøres. Temaet bør utredes nærmere i forbindelse med avslutningen av omstillingen av Statped i 2016. Dette innebærer at forslaget ikke vil innebære behov for nye midler, men en omdisponering innenfor gjeldende budsjett.

Utvalget har foreslått at Utdanningsdirektoratet får i oppdrag å revidere bestemmelsene om sosialpedagogisk rådgivning i opplæringsloven kapittel 22 og forskrift til privatskoleloven kapittel 7. Endringene vil ikke innebære nye oppgaver for skoleeierne, men en prioritering av gjeldende oppgaver. Forslaget har ikke økonomiske og administrative konsekvenser for skolene. Direktoratet vil kunne utarbeide forslag til forskriftsendringer innenfor gjeldende ramme. Øvrige forslag knyttet til sosialpedagogisk rådgivning kan løses innenfor gjeldende rammer, men utvalget ber departemen-

tet vurdere om ressursen til sosialpedagogisk rådgivning på skolene bør styrkes.

Kapittel 18 Styrket samarbeid med andre – et bedre støttesystem

Utvalget har foreslått en gjennomgang av det statlige støttesystemet. Forslaget om en gjennomgang har ikke vesentlige økonomiske konsekvenser. Disse konsekvensene vil være knyttet til arbeidsgruppens resultat. Gjennomgangen av støttesystemet vil administrativt kunne gjennomføres av Kunnskapsdepartementet i samarbeid med underliggende etater, og de administrative konsekvensene ligger innenfor departementets rammer.

En styrking av skolehelsetjenesten er foreslått. Dette forslaget har vesentlige økonomiske konsekvenser. Det er, slik utvalget ser det, nødvendig at kommunene tilføres ressurser for å oppfylle skolehelsetjenestens omfattende og ambisiøse mandat. Utvalget foreslår at skolehelsetjenesten må styrkes slik at kommunene i større grad kan oppfylle Helsedirektoratets anbefalte norm. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten ble i budsjettet for 2015 styrket med 200 millioner kroner som del av veksten i kommunenes frie inntekter over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett. Dette kommer i tillegg til styrkingen i 2014 på 180 millioner kroner. Til sammen har det derfor i de to siste årene blitt bevilget 385 millioner 2015-kroner til helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Dersom vi legger Helsedirektoratets tidligere beregning av ressursbehovet til grunn, betyr dette at det mangler om lag 400 millioner kroner for å tilfredsstille de nasjonale veiledende normene. Utvalget foreslår derfor at regjeringen bør bevilge 400 millioner kroner til kommunene for å styrke skolehelsetjenesten.

Kapittel 19 Å styrke kompetansen

Utvalget har i kapittel 19 foreslått en rekke tiltak rettet mot lærerutdanningene og etter- og videreutdanning for henholdsvis lærere og skoleledere. Behovet for kompetanse må dekkes på både kort og lang sikt, og utvalget foreslår en rekke tiltak. For flere av tiltakene vil dette innebære konsekvenser av hovedsakelig administrativ art, blant annet knyttet til integrering, kompetanse om psykososialt skolemiljø, krenkelser, mobbing mv. og regelverket i alle typer lærerutdanning. Enkelte av tiltakene vil ha visse økonomiske konsekvenser. Med hensyn til innsats rettet mot etter- og videreutdanning av personalet i dagens opplæringsystem, på både eier-, leder- og lærersiden,

anbefales det at utvalgets tiltak inkluderes i foreliggende kompetanseplaner.

Utvalget har foreslått at flere tilbys plass på rektorutdanningen. Andelen skoleledere som har søkt på rektorutdanningen, har økt i de siste årene. I 2011 fikk om lag 49 pst. av søkerne tilbud om plass, mens andelen økte til 68 pst. i 2013. Utvalget mener dette er en positiv utvikling. Et ønske om å bruke tid og ressurser på å ta en rektorutdanning bør tolkes som et uttrykk for at mange skoleledere opplever et reelt behov for kompetanseheving og utvikling i sin lederrolle. Utvalget mener at staten her bør ha ambisiøse mål om å tilby flere skoleledere en rektorutdanning. Ved å øke andelen som får tilbud om rektorutdanning, til 80 pst. av søkerne i 2012 og 2013, vil vi få et måltall på om lag 625 studieplasser. Utvalget mener at staten årlig bør tilby 625 studieplasser som er øremerket nåværende skoleledere som ønsker å ta en rektorutdanning. Dette er en økning på 125 personer fra dagens nivå (2014) og tilsvarer en statlig utgift på om lag 12,5 millioner kroner årlig under forutsetning av at staten finansierer hver plass med 100 000 kroner. Utvalget foreslår videre at det utvikles et opplæringsprogram i psykososialt skolemiljø. Kostnadene ved å utvikle og tilby et slikt tilbud bør dekkes av statlige myndigheter, men utgifter til reise, opphold og vikarutgifter bør dekkes av skoleeierne selv. Utvalget mener det bør settes av om lag 20 millioner kroner årlig til å utvikle og drifte et slikt opplæringsprogram i *psykososialt skolemiljø* for skoleledere. Den økonomiske potten avgjør hvor mange deltakere som hvert år vil få tilbud om deltakelse i programmet.

Kapittel 20 Forskning

Utvalget har i sin utredning avdekket at det er behov for mer forskning. Utvalget mener at det bør bevilges 20 millioner kroner totalt fordelt over en fireårsperiode til Norges forskningsråd (NFR), som igjen kan utlyse midlene via sine programmer. Midlene bør dekke forskning innenfor pedagogiske, samfunnsvitenskapelige og medisinske fagområder. En mindre del av bevilgningen skal øremerkes forskning på mobbing i samiske områder.

Utvalget mener at det er nødvendig å etablere et utdanningsrettslig fagmiljø ved et av landets juridiske fakulteter. Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser. En etablering av et forskningsmiljø i utdanningsrett bør i første omgang gjøres gjennom at det ansettes en vitenskapelig utdannet person som professor/førstemanuensis i utdanningsrett og to ph.d.-stipendiater

og to vitenskapelige assistenter. Økonomiske konsekvenser utgjør om lag 4 millioner kroner per år.

Utvalget har foreslått at Læringsmiljøsen-teret overtar gjennomføringen av Elevundersøkelsen. Forslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for Læringsmiljøsen-teret. Disse kan dekkes gjennom at midlene som er avsatt til gjennomføringen av Elevundersøkelsen i dag, overføres til Læringsmiljøsen-teret. Forslaget fører ikke til økte utgifter for staten.

Kapittel 21 *Inkluderende skole* – en ny statlig satsing

Utvalget har i kapittel 21, men også i kapittel 9 og 10, vist til implementeringsutfordringene. For å implementere forslagene i denne utredningen er det behov for en langsiktig og systematisk innsats som tar sikte på å styrke skolene som organisasjon i tillegg til deres spesifikke kompetanse i psykososialt skolemiljø, krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

Utvalget har i kapittel 21 foreslått en stor ny satsing, *Inkluderende skole*. Dette forslaget har vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Utdanningsdirektoratet mottok i 2014 om lag 40 millioner kroner til læringsmiljøarbeid. Den nye satsingen, som skal handle om skolebasert kompetanseutvikling, vil i fullskala koste om lag 170 millioner kroner årlig. Beløpet inneholder også midler til skoler, universiteter og høyskoler knyttet til kompetanseutvikling, utviklingsveiledere, ressurslærere samt midler til utvikling av statlige støttetiltak som pedagogiske ressurser og skole-ringssamlinger. Utvalget foreslår en pilotering i 2016 for å starte opp prosjektets første pulje i 2017. Piloteringen med evaluering vil koste om lag 20 millioner kroner. Dette vil kunne dekkes gjennom omdisponering av deler av midler som er avsatt til Utdanningsdirektoratets arbeid med læringsmiljøet. Dersom oppstart blir i 2017, vil det være mulig at de midlene som nå brukes til *Ungdoms-trinn i utvikling*, overføres til satsingen. *Ungdoms-trinn i utvikling* skal ifølge planene avsluttes høsten 2017. Siste tildeling av midler til skolene i satsingen er høsten 2016. Dette innebærer at det ikke er behov for friske midler. Satsingen kan finansieres innenfor eksisterende rammer ved en omdisponering. Skoler kan i *Inkluderende skole* knytte seg til fagmiljøer som er programeiere, og ønske å utvikle sitt arbeid med program gjennom arbeidet med satsingen. Dermed vil disse også få tilført midler til gjennom satsingen *Inkluderende skole*

Utvalget foreslår også at satsingen dekker midler til *partnerskap for et trygt skolemiljø*, som erstatter *Manifest mot mobbing*, og Læringsmiljøprosjektet, som er rettet mot skoler som har utfordringer i læringsmiljøet sitt. Disse er finansiert over eksisterende budsjetter.

24.4 Oppsummering og prioritering

Utvalget foreslår en rekke tiltak, basert på det fremste av det vi i dag vet virker for å bedre skolemiljøet, og den beste praksisen vi kjenner fra skoler som har lyktes med å minimere krenkelser og mobbing. Utvalget foreslår omfattende endringer på et bredt felt. Utvalget vil likevel anviser hvilke tiltak vi mener er dem vi med størst sikkerhet vet vil bedre det psykososiale skolemiljøet, og ha størst effekt på kort og lang sikt. Gjennomføres disse tiltakene og satsingene mener utvalget at flere elever får en bedre hverdag i og utenfor skolen. Vi vil sterkt anbefale alle våre forslag til tiltak, men mener at de sju områdene nedenfor er de viktigste:

- En stor statlig satsing, *Inkluderende skole*, som blant annet inneholder skolebasert kompetanseoppbygging.
- Endring av opplæringsloven kapittel 9a.
- Styrket håndheving av opplæringsloven med endret klageordning og innføring av administrative sanksjoner og reaksjoner.
- Måltrettet innsats mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering for å forebygge og håndtere dette.
- Styrking av skoleeierskapet.
- «Et lag rundt eleven» – nye stillinger til skolehelsetjenesten og endring av PP-tjenestens mandat.
- Ny forskning på kunnskapssvake områder.

Utvalget legger til grunn at endringene i regelverket og håndhevingen av dette, samt målrettede tiltak mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, kan gjennomføres innenfor gjeldende rammer. Satsingen *Inkluderende skole*, endring av PP-tjenesten og ny forskning kan gjennomføres ved omdisponering av ressurser. Styrkingen av skolehelsetjenesten vil kreve friske midler. Utvalget vil for øvrig viser til avsnitt 24.2 over og viser til at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å forebygge krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering sammenlignet med de kostnadene dette kan påføre samfunnet i det lange løp.

Litteraturliste

- Aamodt, P. O., Seland, I., Opheim, V., Carlsten, T. C., Lødding, B. og Røsdal, T. (2014). *Evaluering av de nasjonale sentrene i opplæringen: Evaluering av åtte nasjonale sentre i et styrings- og brukerperspektiv*. NIFU-rapport 49. Oslo: NIFU.
- Abusland, T. (2006). Skoleledere og juss. I: K. Sivesind, G. Langfeldt, og G. Skedsmo (red.). *Utdanningsledelse*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- Adolfson, F., Strøm, H. K., Martinussen, M., Natvig, H., Eisemann, M., Handegaard, B. H. og Kuposov, R. (2014). Early drinking onset: A study of prevalence and determinants among 13-year-old adolescents in Norway. *Scandinavian Journal of Psychology*, 55, 505–512.
- Agatston, P. W., Kowalski, R. og Limber, S. (2007). Students' perspectives on cyberbullying. *Journal of Adolescent Health*, 41, 59-S60.
- Ahlström, B. (2009). *Bullying and social objectives: A study of prerequisites for success in Swedish schools*. Doktorgradsavhandling. Sociologiska Institutionen, Umeå Universitet.
- American Psychology Association (2006). Presidential Task Force on Evidence Based Practice. *American Psychologist*, 61, 271–285.
- Anderson, C. (2007). *Teacher density and student achievement in Swedish compulsory schools*. Uppsala University working paper no. 5. Department of Economics, Uppsala University.
- Anderson, H. W. (2009). *Pasienter og behandlingstilbud i psykisk helsevern for barn og unge*. Trondheim: SINTEF.
- Anderssen, N. og Slåtten, H. (2013). Holdninger til LHBT-personer 2008–2013. I: N. Anderssen og K. Maltrud (red.). *Seksuell orientering og levekår*. Bergen: Uni Helse.
- Anderssen, N. (2013). Holdninger til LHB-personer. I: A. B. Grønningsæter, H. W. Kristiansen, og B. R. Lescher-Nuland (red.). *Holdninger, levekår og livsløp. – Forskning om lesbiske, homofile og bifile*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Andersson, I. (2003). *Föräldrars möte med skolan*. Institutionen för individ, omvärld och lärande, Lärarhögskolan i Stockholm.
- Anvik, C. H. og Gustavsen, A. (2012). *Ikke slipp meg! Unge, psykiske helseproblemer, utdanning og arbeid*. Rapport nr. 13. Bodø: Nordlandsforskning.
- Argyris, C. og Schön, D. A. (1996). *Organizational learning II. Theory, method, and practice*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Arnesen, A. og Sørli, M. A. (2013). Forebyggende arbeid i skolen. I: E. Befring, I. Frønes og A. M. Sørli (red.). *Sårbare unge. Nye perspektiver og tilnærmingar*. Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag.
- Arseneault, L., Walsh, E., Trzesniewski, K., Newcombe, R., Caspi, A. og Moffitt, T. E. (2006). Bullying victimization uniquely contributes to adjustment problems in young children: A nationally representative cohort study. *Pediatrics*, 118, 130–138.
- Asarnow, J. R., Goldstein, M. J., Tompson, M. og Guthrie, D. (1993). One-year outcomes of depressive-disorders in child psychiatric-inpatients – Evaluation of the prognostic power of a brief measure of expressed emotion. *Journal of Child Psychology and Psychiatry and Allied Disciplines*, 34, 129–137.
- Ask, K. og Svendsen, S. H. B. (2014). «Bug or feature». *Seksuell trakassering i online dataspill*. NTNU og Rådet for anvendt medieforskning.
- Auestad, G. og Roland, E. (2015) *Nasjonalt tiltak mot høye mobbetall. Utvikling gjennom prosjektperioden i Læringsmiljøprosjektet*. Lastet ned fra: <http://laringsmiljosenteret.uis.no/getfile.php/SAF/Til%20nedlast/Rapport%20om%20L%C3%A6ringsmilj%C3%B8prosjektet%20pulsje%201%281%29.pdf> (lest: 19.02.2015).
- Backe-Hansen, E. (2006). Barn, ungdom og fattigdom i dagens Norge. I: R. Talseth (red.). *Barn i risiko. Barn i Norge*. Oslo: Voksne for barn.
- Bae, B. (2006). Hvordan forstå begrepet medvirkning? I: B. Bae, J. Eide, N. Winger, N. og A. E. Kristoffersen. *Temahefte om barns medvirkning*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Bae, B. (2009). *Barns rett til medvirkning – fallgruver og muligheter. Første steg*. Oslo: Utdanningsforbundet.

- Bakken, A. og Nordahl, T. (2003). *Mobbing og sosial isolasjon. Hva viser NOVAs ungdoms- og skoleundersøkelse*. Oslo: NOVA.
- Bakken, A. (2003). *Minoritet språklig ungdom i skolen. Reproduksjon av ulikheter eller social mobilitet? Rapport 15*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).
- Baldry, A. C. og Winkel, F. W. (2003). Direct and vicarious victimization at school and at home as risk factors for suicide among Italian adolescents. *Journal of Adolescence*, 26, 703–716.
- Bang, H. (2013). Organisasjonskultur: En begrepsavklaring. *Tidsskrift for Norsk Psykologforening*, 50, 326–336.
- Barker, E. D., Boivin, M., Brendgen, M., Fontaine, N., Arseneault, L., Vitaro, F. og Tremblay, R. E. (2008). Predictive validity and early predictors of peer victimization trajectories in preschool. *Archives of General Psychiatry*, 65, 1185–1192.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2011). *Likestilling 2014 – regjeringens handlingsplan for likestilling mellom kjønnene*. Handlingsplan. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2013). *Oppvekstrapporten 2013*. Oslo: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Barneombudet (2009). *Forskjellen mellom å ha rett og få rett. Tilsyns- og klagesystemet innen skole*. Rapport nr. 4. Oslo: Barneombudet.
- Barneombudet (2012). *Bekymringsmelding. Krenkelser i skolen – Brudd på elevenes rett til et godt skolemiljø*. Oslo: Barneombudet.
- Barneombudet (2013a). *Helse på barns premisser*. Barneombudets fagrapport 2013. Oslo: Barneombudet.
- Barneombudet (2013b). *Høringsinnspill til Djupe-dalutvalget*.
- Barneombudet (2014). *Jeg vil drømme gode drømmer. Barnehøring om krenkelser i skolen. Innspill til Djupedalsutvalget fra barn og unge som har opplevd mobbing i skolen*. Oslo: Barneombudet.
- Barnombudsmannen i Sverige (2008). *Rettighet til delaktighet og inflytende for samiska barn och ungdomar*. Et samarbeidsprosjekt mellom Barnombudsmannen i Finland, Barneombudet i Norge og Barnombudsmannen i Sverige. Stockholm: Barnombudsmannen i Sverige.
- Bayer, M. og Brinkkjær, U. (2003). *Professionslæring i praksis: Nyuddannede lærer og pædagogers møte med praksis*. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.
- Bekkhuis, M., Mutter, M., Barker, E. D. og Borge, A. I. (2011). The role of pre- and postnatal timing of family risk factors on child behavior at 36 months. *Journal of Abnormal Child Psychology*, 39, 611–621.
- Bekkhuis, M. (2012). Familierisiko og atferdsvansker: Årsak og virkning. *Psykologi i kommunen*, 47,3–8.
- Bendixen, M. og Kennair, L. E. O. (2008). *Seksuell trakassering blant elever og ansatte i videregående skole: En resultatrapport*. Trondheim: Psykologisk institutt, NTNU.
- Bendixen, M. og Kennair, L. E. O. (2009). *Bruk av nedsettende bemerkninger om og overfor gutter og jenter i videregående skole: En kvalitativ studie*. Trondheim: Psykologisk institutt, NTNU.
- Bendixen, M. og Kennair, L. E. O. (2014). *Resultater fra prosjekt Seksuell helse og trakassering i videregående opplæring 2013–2014*. Trondheim: Psykologisk institutt, NTNU.
- Berg, G. (2011). *Skolledarskap og skolans frirum*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergens tidende (2013). Politikerne krever at byrådet strammer opp skolene. Lastet ned fra <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/venn/Politikerne-kraver-at-byradet-strammer-opp-skolene-2880624.html>. (lest 18.05.2014).
- Bergkastet, I., Dahl, L. og Hansen, K. A. (2009). *Elevenes læringsmiljø – lærerens muligheter. En praktisk håndbok i relasjonsorientert klasseledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berne, S., Frisén, A. og Kling, J. (2014). Appearance-related cyberbullying: A qualitative investigation of characteristics, content, reasons, and effects. *Body Image*, 11, 527–533.
- Bhat, C. S. (2008). Cyberbullying: Overview and strategies for school counsellors, guidance officers, and all school personnel. *Australian Journal of Guidance and Counselling*, 18, 53–66.
- Bjerg, H. og Staunæs, D. (2014). *Læringscentrert skoleledelse. Tænketeknologier til forskningsinformeret skoleledelse*. Frederikshavn: Dafolo.
- Bjerrum – Nielsen, H. (2009). *Skoletid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjørneboe, J. (1976). *Jonas*. Oslo: Pax forlag.
- Blase, K. A., Van Dyke, M., Fixen, D. L. og Bailey, F. W. (2012). Implementation science. Key concepts, themes, and evidence for practitioners in educational psychology. I: B. Kelly og D. F. Perkins (red.). *Handbook of implementation science for psychology in education* (s. 13–34). Cambridge: Cambridge University Press.
- Borg, E., Drange, I., Fossetøl, K. og Jarnin, H. (2014). *Et lag rundt eleven. En kunnskapsover-*

- sikt. AFI-rapport 8. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Borge, A. I. H. (2010). *Resiliens, Risiko og sunn utvikling*, 2 utg. Oslo: Gyldendal forlag.
- Boulton, M. J. og Underwood, K. (1992). Bully/victim problems among middle school children. *British journal of Education Psychology*, 62, 73–87.
- Bowes, L., Maughan, B., Caspi, A., Moffitt, T. E. og Arseneault, L. (2010). Families promote emotional and behavioural resilience to bullying: Evidence of an environmental effect. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 51, 809–817.
- Bradley, R. H. og Corwyn, R. F. (2002). Socioeconomic status and child development. *Annual Review of Psychology*, 53, 371–399.
- Bru, E., Stornes, T., Munthe, E. og Thuen, E. (2010). Students' perceptions of teacher support across the transition from primary to secondary school. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 54, 519–533.
- Brøndbo, P. H. (2012). *Assignment of mental health diagnoses and severity – Effectiveness and reliability of online standardized assessment instruments*. Ph.D avhandling, RKBUNord, UiT-Norges arktiske universitet.
- Bråten, M. og Tønder, A. H. (2014). *Barne- og ungdomsarbeiderens stilling i arbeidslivet*. Oslo: FAFO.
- Busch, T. (2010). Verdibasert ledelse. I: E. Irgens og G. Wennes. *Kunnskapsarbeid – om kunnskap, læring og ledelse i organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bæck, U. D. K. (2010). Parental involvement practices in formalized home-school cooperation. *Scandinavian Journal of Education research*, 54, 549–563.
- Bøe, T., Øverland, S., Lundervold, A. J. og Hysing, M. (2012). Socioeconomic status and children's mental health: Results from the Bergen Child Study. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 47, 1557–1566.
- Carlstein, T. C., Caspersen, J., Vibe, N. og Aamodt, P. O. (2014). *Resultater fra TALIS 2013. Norske funn fra ungdomstrinnet i internasjonalt lys*. Arbeidsnotat 10. Trondheim: NIFU.
- Carvalho, S. F. (2008). *Preventing of bullying in schools: An ecological model*. Doktorgradsavhandling ved Universitetet i Bergen.
- Casas, J. A., del Rey, R. og Ortega, R. (2013). Bullying and Cyberbullying: Convergent and divergent predictor variables. *Computers in Human Behavior*, 29, 580–587.
- Christensen, D. A., Midtbø, T., Helgøy, I. og Homme, A. D. (2013). *Har satsningen Bedre læringsmiljø hatt betydning for elevenes oppfatning av læringsmiljøet?* Notat. 5. Bergen: Uni Rokkansenteret.
- Clarke-Stewart, A. og Dunn, J. (Eds.). (2006). *Family counts. Effects on child and adolescent development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Colnerud, G. (1995). *Etik og praktik i læreryrket: en empirisk studie av læreres yrkesetiske konflikter i gundskolan*. Stockholm: HLS förlag.
- Colnerud, G. (2007). När lärare mobbar, kränker eller sårar. I: C. Thors (red.). *Utstött – en bok om mobbning*. Stocholm: Lärarforbundets Förlag.
- Conger, R. D., Ge, X. J., Elder, G. H., Lorenz, F. O. og Simons, R. L. (1994). Economic stress, coercive family process, and developmental problems of adolescents. *Child Development*, 65, 541–561.
- Cornelius-White, J. (2007). Learner-centered teacher-student relationships are effective: A meta-analysis. *Review of Educational Research*, 77, 113–143.
- COST (2014). *Retningslinjer for å forebygge digital mobbing i skolemiljøet. En gjennomgang og anbefalinger*. Hefte fra arbeidsgruppe 3 i COST Action IS0801 om digital mobbing. Læringsmiljøseneteret. Universitetet i Stavanger.
- Coyne, I. og Monks, C. P. (2011). An overview of bullying abuse across settings. I: C. P. Monks og I. Coyne. (red.). *Bullying in Different Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Craig, R. (2008). Systemisk diskriminerings i arbeidslivet og proaktive forpliktelser – et komparativt perspektiv I: A. Hellum og K. Ketscher (red.). *Likestillings- og diskrimineringsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Craig, W. M., Pepler, D. J. og Blais, J. (2007). Responding to bullying: What works? *International Journal of School Psychology*, 28, 15–24.
- Cross, D., Hall, M., Hamilton, G., Pintabona, Y., og Erceg, E. (2004). Australia: the Friendly Schools project. I: P. K. Smith, D. Pepler, og K. Rigby (red.) *Bullying in schools. How successful can interventions be?* s. 187–211. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cross, D., Epstein, M., Hearn, L., Slee, P., Shaw, T. og Monks, H. (2011). National Safe Schools Framework: Policy and practice to reduce bullying in Australian schools. *International Journal of Behavioral Development*, 35, 398–404.
- Cross, D. og Walker, J. (2012). Using research to inform cyberbullying prevention and interven-

- tion. I: S. Bauman, D. Cross, og J. Walker (red.). *Principles of cyberbullying research: Definition, methods and measures*. New York, NY: Routledge.
- Cross, D., Campbell, M., Slee, P. og Spears, B. (2013). Australian research to encourage school students' positive use of technology to reduce cyberbullying. I: P. K. Smith og G. Steffgen (red.). *Cyberbullying through the new media: Findings from an international Network*. New York: Psychology Press.
- Cross, D. (2014). One size doesn't fit all: re-thinking implementation research for bullying prevention. I: M. R. Schott, og D. M. Søndergaard (red.). *School bullying. New theories in context*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cross, D., Lester, L. og Barnes, A. (in press a). A longitudinal study of the social and emotional predictors and consequences of cyber and traditional bullying victimisation. *International Journal of Public Health*.
- Cross, D., Lester, L., Barnes A., Cardoso, P., og Hadwen, K. (in submission a). If it's about me, why do it without me? Genuine student engagement in school cyber bullying education. *International Journal of Emotional Education*.
- Cross, D., Shaw, T., Barnes, A., Monks, H., Pearce, N. og Epstein, M. (in press b). Evaluating the capacity of Australian school staff to recognise and respond to cyberbullying behaviours.
- Cross, D., Shaw, T., Hadwen, K., Cardoso, P., Slee, P., Roberts, C., Thomas, L. og Barnes, A. (in submission b). Impact of the Cyber Friendly Schools intervention on adolescents' cyberbullying behavior.
- Cross, D., Thompson, S. og Erceg, E. (2014). Friendly schools plus evidence for practice: Whole-school strategies to enhance students' social skills and reduce bullying in schools.
- Cummings, M. E. og Davies, P. T. (1994). Maternal depression and child development. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 35, 73–112.
- Dahler Hybertsen, I., Stensaker, B., Federici, R., Schei Olsen, M., Solem, A. og Aamodt, P. (2014). *Ledet til endring – Nasjonal rektorutdanning i grunn- og videregående skole; endringer på skolene, måloppnåelse og anbefalinger*. Sluttrapport fra Evalueringen av den nasjonale rektorutdanningen. Trondheim: NTNU.
- Danielsen, A. G., Samdal, O., Hetland, J. R. og Wold, B. (2009). School-related social support and students' perceived life satisfaction. *Journal of Educational Research*, 102, 303–318.
- Datatilsynet. (2014). *Personvern i skole og barnehage. Samlerapport*. Oslo: Datatilsynet.
- Demaray, M. K., Malecki, C. K., Davidson, L. M., Hodgson, K. K. og Rebus, P. J. (2005). The relationship between social support and student adjustment: A longitudinal analysis. *Psychology in the Schools*, 42, 691–706.
- Denessen, E. J. P. G., Bakker, J. T. A., Kloppenburg, H. L. og Kerkhof, M. (2010). Teacher-parent partnerships: Preservice teacher competences and attitudes during teacher training in the Netherlands. *International Journal about Parents in Education*, 3, 29–36.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2010). *Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*. Difi-rapport 4. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2012). *Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig mybdighetsutøvelse*. Difi-rapport 7. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2014a). *Forvaltningsdomstoler i Norge? Kort gjennomgang av begreper og synspunkter*. Difi-notat 3. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2014b). *Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder*. Difi-rapport 2014:2. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Dodge, K. (1991). The structure and function of reactive and proaktiv aggression. I: D. Pepler, og K. H. Rubin (red.). *The development and treatment of childhood aggression*. New Jersey: Lawrence Erlbaum.
- Dokument 16 (2011–2012). Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.
- Domitrovich, C. E., Bradshaw, C. P., Poduska, J. M., Hoagwood, K., Buckley, J. A., Olin, S., Ialongo, N. S. (2008). Maximizing the implementation quality of evidence-based preventive interventions in schools: A conceptual framework. *Advances in School Mental Health Promotion*, 1, 6–28.
- Dooley, J. J., Pyzalski, J. og Cross, D. (2009). Cyberbullying versus face-to-face bullying: A theoretical and conceptual review. *Journal of Psychology* 217, 182–189.
- Drugli, M. B. (2008). *Atferdsvansker hos barn*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Drugli, M. B. (2011). Kvalitet på lærer-elev relasjonen i norsk grunnskole. *Spesialpedagogikk*, 4, 26–33.

- Drugli, M. B. (2012). *Relasjonen lærer og elev – avgjørende for elevenes læring og trivsel*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Drugli, M. B. (2013). How are closeness and conflict in student–teacher relationships associated with demographic factors, school functioning and mental health in Norwegian school children aged 6–13? *Scandinavian Journal of Educational Research*, 57, 217–225.
- Dunkels, E., Frånberg, G. M. og Hällgren, C. (2011). Young people and online risk. I: E. Dunkels, G. M. Frånberg og C. Hällgren (red.). *Youth culture and net culture: Online Social Practices* s. 1–16. Hershey, PA. IGI Global.
- Durlak, J. A. og DuPre, E. (2008). Implementation matters: A review of research on the influence and implementation of program outcome and the factors affecting implementation. *American Journal of Community Psychology*, 41, 327–50.
- Durlak, J. A., Weissberg, R. P., Dymnicki, A. B. Taylor, R. D. og Schellinger, K. B. (2011). The impact of enhancing students' social and emotional learning: A meta-analysis of school-based universal interventions. *Child Development*, 82, 405–432.
- Dybdahl, L. A. og Skårbrevik, K. J. (2014). Tidsbruken i den pedagogisk-psykologiske tenesta. *Spesialpedagogikk*, 8, 16–25.
- Dyrkorn K., Gram, I., Lorvik Nilsen, Ø., Ottesen, E. og Aas, M. (2013). *Forskningsbasert evaluering av ordningen med Veilederkorps – Sluttrapport*. Oslo: Rambøll Management Consulting.
- Eckhoff, T. og Smith, E. (2014). *Forvaltningsrett*. 10. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Einarsen, S. og Pedersen, H. (2011). *Håndtering av konflikter og trakassering i arbeidslivet*. 1 Utgave. Oslo 2007.
- Einarsen, S. og Raknes, B. I. (1991). *Mobbing i arbeidslivet. En undersøkelse av forekomst og helsemessige konsekvenser av mobbing på norske arbeidsplasser*. Institutt for samfunnspsykologi, Universitetet i Bergen.
- Einarsen, S. (2014). *Saksbehandling og forskning på urettferdighet: Viktigheten av prosedyre rettferdighet*. Notat til Djupedalutvalget.
- Elgsem, F. (2013.) *Vurdering av fordeler og ulemper ved eventuell norsk tilslutning til FNs barnekonvensjons tilleggsprotokoll om individuell klagere rett*. En juridisk analyse. Oslo: Utenriksdepartementet.
- EPPI. (2003). *A systematic review of the impact of school headteachers and principals on student outcomes*. Review conducted by the School Leadership Review Group. Main authors: Les Bell, Ray Bolam, Leela Cubilo.
- Epstein, D. og Johnsen, R. (1998). *Schooling sexualities*. Buckingham: Open University Press.
- Epstein, D., O'Flynn, S. og Telford, D. (2003). *Silenced sexuality in schools and Universities*. Stoke on Trent: Trentham Books.
- Eriksen, B. (2012). *Rektors styringsrett*. Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Eriksen, I. M., Hegna, K., Bakken, A. og Lyng, S. T. (2014). *Felles fokus. En studie av skolemiljøprogrammer i norsk skole*. Nova rapport 15. Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA.
- Eriksson, B. (2001). Mobning: en sosiologisk diskussion. *Sosiologisk forskning*.
- Eriksson, B., Lindberg, O., Flygare, E. og Daneback, K. (2002). *Skolan – en arena för mobbing: en forskningsöversikt och diskussion kring mobbing i skolan*. Stockholm. Skolverket.
- Ertesvåg, S. K. og Roland, E. (2011). Leiling i implementering av skuleomfattande tiltak. I: U. V. Midthassel, E. Bru, S. Ertesvåg og E. Roland (red.). *Tidlig intervensjon og systemretta arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ertesvåg, S. K. (2014). Profesjonelle kulturar og uro i skulen. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift* 3, 165–177.
- Ertesvåg, S. K. og Roland, E. (2014). Professional cultures and rates of bullying. I: School Effective hess and school Improvement: An International Journal of Research, Policy and Practice. Routledge.
- EU Kids online (2014). Lastet ned fra <http://lisedesignunit.com/EUKidsOnline/index.html?r=64> (lest 28.01.2015).
- Evju, S. (2003). Arbeidsrett og styringsrett- et perspektiv. I: *Arbeidsrett og arbeidsliv*. Bind 1 (2003–2005). Oslo: Norsk arbeidsrettslig forening.
- Fandrem, H., Strohmeier, D. og Roland, E. (2009). Bullying and Victimization Among Native and Immigrant Adolescents in Norway. The role of Proactive and Reactive Aggressiveness. *Journal of Early Adolescence*. 29, 898–923.
- Fandrem, H. (2009). *Psychological and sociocultural adaptation among adolescents in Norway with immigrant background. A study of depressive symptoms and bullying*. Doktorgradsavhandling. Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- Fandrem, H. (2011). Sosiale og emosjonelle utfordringer som følge av migrasjon. I: U. V. Midthassel (red.). *Sosiale og emosjonelle vansker. Barnehagens og skolens møte med sårbare barn og unge*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Fandrem, H., Strohmeier, D. og Jonsdottir, K. A. (2012). Peer groups and victimisation among native and immigrant adolescents in Norway. *Emotional and Behavioural Difficulties*. Vol. 17, Nos. 3–4, September– December 2012. 273–285.
- Farrington, D. P. (1993). Understanding and preventing bullying. *Crime and Justice. A review of research*, 17, 381–458.
- Farrington, D., Lösel, F., Ttofi, M. og Theodorakis, N. (2012). *School Bullying, Depression and Offending Behaviour Later in Life An Updated Systematic Review of Longitudinal Studies*. The Swedish National Council for Crime Prevention (Brottsförebyggande rådet).
- Fekkes, M., Pipjers, F. I. M. og Verloove-Vanhorick, S.P. (2005) Bullying: who does what, when and where? Involvement of children, teachers and parents in bullying behavior. *Health education research*, 20, 81–91.
- Fergusson, D. M., Horwood, L. J. og Lynskey, M. T. (1992). Family change, parental discord and early offending. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 33, 1059–1075.
- Fikke, L., Landrø N. I. og Melinder, A. (2009). *Selvskading hos ungdom*. Oslo: Enheten for kognitiv og utviklingspsykologi (EKUP).
- Fimreite, A. L, Flo Y. og Tranvik, T. (2002). *Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon: kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv*. Rapport 50. Oslo: Makt- og demokratiutgreiinga 1998–2003.
- Fiskeri- og kystdepartementet (2012). *Administrative sanksjoner, reaksjoner og straff i akvakulturloven*. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet.
- Fjelldal-Soelberg, C. (2012). Kroppskading og deltagelse i den virtuelle verden. *Tidsskrift for ungdomsforskning* nr. 12, 25–42.
- Flack, T. (2010). *Innblikk. Et sosial – analytisk verktøy for å forebygge og avdekke skjult mobbing*. Stavanger: Senter for Atferdsforskning.
- Flaspohler, P., Duffy, J., Wandersman, A., Stillman, L. og Maras. M. A. (2008). Unpacking prevention capacity: An intersection of research-to-practice models and community-centered models. *American Journal of Community Psychology*, 41, 182–196.
- Flay, B., Biglan, A., Boruch, R., Castro, F., Gottfredson, D., Kellam, S. og Ji, P. (2005). Standards of evidence: criteria for efficacy, effectiveness and dissemination. *Prevention Science*, 6, 151–175.
- Flygare, E. og Johansson, B. (2013a). Elever som utsatts för kränkningar och mobbning skolper-
sonal. I: Skolverket 2013 (red.). *Kränkningar i skolan – analyse av problem och lösningar*. 92–111. Stockholm: Skolverket. Fritzes.
- Flygare, E. og Johansson, B. (2013b). Mobbning och kränkningar på nätet – omfattande och effekter av skolans insatser. I: Skolverket (red.). *Kränkningar i skolan – analyse av problem och lösningar*. 134–154. Stockholm: Skolverket. Fritzes.
- Folkehelseinstituttet (2014). *Folkehelse rapporten*. Lastet ned fra: <http://www.fhi.no/artikler/?id=109646> (lest 19.02.2015).
- Folkehelseinstituttet (2015). Folkehelseprofiler. Lastet ned fra: <http://www.fhi.no/helsestatistikk/folkehelseprofiler/>
- Fonagy, P., Steele, M., Steele, H., Higgitt A. og Target, M. (1994). The emanuel miller memorial lecture 1992: The Theory and practice of resilience. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 35, 231–257.
- Forandringsfabrikken (2015). *Innspill til Djupe-
dalutvalget*.
- Foreningen mobbing i skolen (2014). *Høringsinnspill til Djupedalutvalget*. 18.02.2014.
- Fougner, J., Holo, L., Løkken, T. S. og Thorkildsen, T. (2013). *Arbeidsmiljøloven. Kommentartutgave*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Friends (2014). *Friendsrapporten 2014*. Stockholm: Friends.
- Friends (2015). *Friendsrapporten 2015*. Stockholm: Nilsson og Bergholm Söder AB.
- Frisén, A., Gattario, K. H. og Lunde, C. (2014). *Prosjekt perfekt. Om utseendekultur og kroppsuppfatning*. Stockholm: Natur och kultur.
- Frugård Strøm, I., Thoresen, S., Wentzel-Larsen T. og Dyb, G. (2013). Violence, bullying and academic achievement: A study of 15-year old adolescents and their environment. *Child abuse and neglect*. 37, 243–251.
- Frugård Strøm, I., Thoresen, S., Wentzel-Larsen, T. Sagatun, Å. K., Dyb, G. (2014). A Prospective Study of the Potential Moderating Role of Social Support in Preventing Marginalization Among Individuals Exposed to Bullying and Abuse in Junior High School/Journal of Youth and Adolescence, 43, 1642–1657.
- Frønes, I. (2010). *De likeverdige. Om sosialisering og de jevnaldrendes betydning*. 3. utgave Oslo: Gyldendal Akademisk forlag.
- Frøyland L. R. og Gjerustad, C. (2012). *Vennskap, utdanning og fremtidsplaner. Forskjeller og likheter blant ungdom med og uten innvandrerbakgrunn i Oslo*. NOVA-rapport 5. Oslo: NOVA.
- Frånberg, G. M. (2013) Flickor, pojkar och kränkningar. I: Skolverket (red). *Kränkningar*

- i skolan – analyse av problem och lösningar*. 51–68. Stockholm: Skolverket. Fritzes.
- FUG (2012). Vennskap fremmes av samarbeid mellom hjem og skole. I: Sandsmark, J. (red.) (2012): *Voksne skaper vennskap. Arbeid med inkluderende miljøer i skolen*. Oslo: Kommune-forlaget.
- FUG (2014). *Høringsinnspill til Djupedalsutvalget*. Januar 2014.
- Fullan, M. (2007). *The new meaning of educational change*. Routledge.
- Fullan, M. (2012). *Change Forces: Probing the Depths of Educational Reform*. Taylor and Francis. Storbritannia.
- Fullan, M. (2014). *Å dra i samme retning. Et skole-system som virker*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Fylling, I. og Handegard, T. L. (2009). *Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten*. NF-rapport nr.5. Bodø, Nordlands Forsking.
- Følgegruppen for lærerutdanningsreformen (2011). *Grunnskolelærerstudenter. Rapport nr. 1*.
- Følgegruppen for lærerutdanningsreformen (2012). *Med god gli i kupert terreng. Rapport nr. 2*.
- Følgegruppen for lærerutdanningsreformen (2013). *Drivkraft i utviklinga av lærarprofesjonen. Rapport nr. 3*.
- Følgegruppen for lærerutdanningsreformen (2014). *Læreutdanninger i endring. Indre utvikling – Ytre kontekstuelle og strukturelle hinder. Rapport nr.4*.
- Gamst, M. og Martinussen, M. (2012). *Familiens hus/familiesenter – en nasjonal kartleggingsundersøkelse av norsk kommuner*. RKBU Rapport 3. Universitetet i Tromsø.
- Gini, G. og Polozzi, T. (2009). Association Between Bullying and Psychosomatic Problems: A Meta – analysis. *Pediatrics*, 123, 63–79.
- Glasl, F. (1980). *Konfliktmanagement*. 1st Edition. Bern. Stuttgart. Wien: Hauptn Verlag and Verlag Freies Geistesleben.
- Glaze, A. (2013). *How Ontario spread successful practices across 5000 schools*. V95 N3 Kappan-magzine.org.
- Glenna, A. H. og Ostholm, M. B. (2013). *En hel-støpt lærerutdanning – Fokus på klasseledelse med fundament i teori og praksis*. Trondheim: Akademia.
- GNIST. (2013). *Kvalitet og omfang av rektorprogrammet*. Tall fra GNIST Indikatorrapport 2013. Lastet ned fra <http://www.gnistweb.no/indikatorer/18/kvalitet-og-omfang-av-rektor-programmet.html> (lest 02.10.14).
- Goldbaum, S., Craig, W. M., Pepler, D. J. og Conolly, J. (2003). Developmental Trajectories of Victimization: Identifying Risk and Protective Factors. *Journal of Applied School Psychology*, 19, 139–156.
- Gottfredson, G. D. og Gottfredson, D. C. (2007). School violence. I: D. Flannery, A. Vazonsyi og W. I. (red.). *The Cambridge handbook of violent behavior*. New York: Cambridge University Press.
- Gresham, F. M. og Elliott S. N. (1990). *Social Skills Rating System*. New York: American Guidance System.
- Grindheim, J. E., Skutlaberg, L. S., Høgestøl, A., Rasmussen, I. og Hansen, V. W. (2014). *Rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolesektoren*. Ideas2evidence og Vista Analyse -rapport 12:14.
- Groholt, B., Ekeberg O., Wichstrøm L. og Haldorsen. T. (1998). Suicide among children and older adolescents in Norway: A comparative study. *Journal of the American Academy of child and Adolescent Psychiatry*, Vol.37, 473–481.
- Grønningsæter, A. B., Kristiansen, H. W. og Lescher-Nuland, B. R. (2013). I: A. B. Grønningsæter, H. W. Kristiansen og B. R. Lescher-Nuland. (red.) *Holdninger, levekår og livsløp. – Forskning om lesbiske, homofile og bifile*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gustavsen, K. (2013) Sosiale ulikheter i oppvekst I: Voksne for barn. *Barn i Norge 2013. Barnefattigdom og utenforskap*. Årsrapport om barn og unges psykiske helse. Oslo.
- Gustavsson, U. og Tømmerbakken, N. (2011). *Sosialfaglig arbeid i skolen. Om samarbeid mellom lærer og sosialarbeider*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Görzig, A. og Ólafsson, K. (2012). What Makes a Bully a Cyberbully? Unravelling the Characteristics of Cyberbullies across Twenty-Five European Countries. *Journal of Children and Media*. 7, 9–27.
- Görzig, A. og Frumkin, L. (2013). Cyberbullying experiences on-the-go: When social media can become distressing. *Cyberpsychology: Journal of Psychosocial Research on Cyberspace* 7 article 1.
- Hansen, H. R. (2009). Straf mod mobning og skoleuro. I: J. Kofoed, og D. M. Søndergaard (Red.). *Mobning. Sociale prosesser på afveje*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hansen, H. R. (2013). Jeg kan ikke se det. Lærerpraksis og mobbeforståelser. I: J. Kofoed og D. M. Søndergaard. (red). *Mobning gen-tænkt*. København: Hans Reitzels forlag.

- Hansen, H. R. (2014). Fællesskabende didaktikker. *Pædagogisk Psykologisk Tidsskrift*, 31, 63–72.
- Hansen, K. L. (2011). *Ethnic discrimination and bullying in relation to self-reported physical and mental health in Sami settlement areas in Norway*. The SAMINOR Study. 2011 (115).
- Hareide, D. (2004). En kritisk beretning om «Den store nordiske mobbekrigen». *Tidsskrift for skolepsykologi* 6, 17–40.
- Hargreaves, A. og Fullan, M. (2012). *Professional Capital – Transforming Teaching in Every School*. New York: Teachers College Press.
- Hartberg, S. og Hegna, K. (2014). *Hør på meg! Ungdomsundersøkelsen i Stavanger 2013*. Rapport 2. Oslo: NOVA.
- Hartup, W. W. og Stevens, N. (1997). Friendships and Adaptation Across the Life Span. *Blackwell Publishers, Inc Vol.8*. Nr. 3, 1999.
- Hatlevik, O. E., Egeberg, G., Guðmundsdóttir, G. B., Loftsgarden, M. og Loi, M. (2013). *Monitor skole 2013. Om digital kompetanse og erfaringer med bruk av IKT i skolen*. Senter for IKT i undervisningen, Læring for fremtiden.
- Hattie, J. (2009). *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. New York: Routledge.
- Hauge, A. M. (2010). *Den felleskulturelle skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Haugli, T. (2008). Hensynet til barnets beste. I: N. Høstmælingen, E. S. Kjørholt og K. Sandberg (red.). *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*. 1. Utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Havik, T., Bru, E. og Ertesvåg, S. K. (2014). Parental perspectives of the role of school factors in school refusal. *Emotional and Behavioral Difficulties* 19, 131–153.
- Hawker, D. S. J. og Boulton, M. J. (2000). Twenty Years' Research on Peer Victimization and Psychological Maladjustment: A Meta-analytic review of Cross Sectional Studies. *Journal of child psychology og psychiatry og allied disciplines*. 41, 441–469.
- Hawkins, D. L., Pepler, D. og Craig, W. M. (2001). Naturalistic observations of peer interventions in bullying. *Social development*, 10, 512–537.
- Heckman, J. J. og Kautz, T. (2013). Fostering and Measuring Skills: Interventions That Improve Character and Cognition. *The National Bureau of Economic research. NBER Working Paper No. 19656*.
- Hegna, K. (2007a). *Homo? Betydningen av seksuell erfaring, tiltrekning og identitet for selvmordsforsøk og rusmiddelbruk blant ungdom*. NOVA Rapport 01/07 Oslo: NOVA.
- Hegna, K. (2007b). Homoseksualitet, homofil identitet og psykisk helse. I: Kvaalem, I. L. og Wichstrøm, L. (red.). *Ung i Norge. Psykososiale utfordringer*, Oslo. Cappelen Akademisk forlag.
- Heiervang, E., Stormark, K. M., Lundervold, A. J., Heimann, M., Goodman, R., Posserud, M. B., Ullebø, A. K. og Plessen, K. J. (2007). I: I. Bjelland, S. A. Lie, og C. Gillberg. Psychiatric disorders in Norwegian 8- to 10-year-olds: An epidemiological survey of prevalence, risk factors, and service use. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*. 46, 438–447.
- Hein, N. (2009). Forældrepositioner i elevmobning – afmagtsproduksjon i skole/hjemsamarbeidet. I: J. Kofoed og D. M. Søndergaard. *Mobning sociale prosesser på afveje*. Hans Reitzels forlag
- Helgøy, I. og Homme, A. (2010). *Evaluering av satsingen «bedre læringsmiljø» delrapport C, Hvordan bruker skoleeiere og skoleledere satsingens veiledningsmateriale og oppfattes dette som nyttig og relevant?* Oslo. Uni Rokkansenteret 2010.
- Helgøy, I. og Homme, A. (2011). *Systematisk analyse av skolens prosjektbeskrivelser: Mål, virkemidler og kriterier for måloppnåelse*. Oslo. Uni Rokkansenteret 2011.
- Helgøy, I. og Homme, A. (2012). *Sammen for en bedre skole?: Evaluering av lokale prosjekter om hjem-skole-samarbeid: Delrapport*. Oslo. Uni Rokkansenteret 2011.
- Helgøy, I. og Homme, A. (2013). *Ansvar, innsats og praksis i arbeidet for bedre læringsmiljø*. Delrapport 3. Oslo: Uni Rokkansenteret.
- Helgøy, I. og Homme, A. (2015). *Økt innsats for læringsmiljøet – Evaluering av den nasjonale satsingen Bedre læringsmiljø*. Delrapport 5. Rokkansenteret, rapport 5–2014.
- Hellevik, P. og Øverlien, P. (2013). *Digital mobbing blant barn og ungdom i Norge. En kunnskapsoversikt*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Helsedirektoratet (2010). IS-1798 Utviklingsstrategi for helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Veileder.
- Helsedirektoratet (2012). *Økonomisk evaluering av helsetiltak – en veileder*. IS-1985.
- Helsedirektoratet (2013). *Aktivitetsdata for psykisk helsevern for barn og ung 2012*, Helsedirektoratet, rapport 04/2013.
- Helsedirektoratet (2014). *Miljø og helse i skolen. Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv*.

- Helseth, H. (2007). *Kunnskapsstatus om kjønnsrelatert mobbing blant barn og unge*. På oppdrag for Utdanningsdirektoratet og Høyskolen i Nesna.
- Helsper, E., Kalmus, V., Hasebrink, U., Sagvari, B. og de Haan, J. (2013). Country classification: opportunities, risks, harm and parental mediation. *EU Kids Online*. London: London School of Economics and Political Science.
- Henderson, A. og Berla, N. (1994). A New Generation of Evidence: *The Family is Critical to student Achievement*, Columbia, Md: National Committee for Citizens in Education. Washington, DC.
- Henningsen, I. (2009). Sammenhenge mellom mobning, barndomserfaringer og senere livskvalitet. I: J. Kofoed og D. M. Søndergaard. *Mobning sociale prosesser på afveje*. Hans Reitzels forlag.
- Heyerdahl, F. (2008). Retten til ikke-diskriminering I: N. Høstmælingen, E. S. Kjørholt og K. Sandberg (red.). *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*. 1. Utgave. Oslo: Universitetsforslaget.
- Hinduja, S. og Patchin. J. W. (2009). *Bullying beyond the Schoolyard: Preventing and Responding to Cyberbullying*: Sage Publications, Corwin Press.
- HL-senteret (2010). *DEMBRA – Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme*. Lastet ned fra <http://www.hlsenteret.no/undervisning/dembra/index.html>.
- Holen, S. og Vaagene, E. (2014). *Psykisk helse i skolen*. Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant lærere, skoleledere og skoleeiere. Rapport nr. 9, Oslo NIFU.
- Holsen, I. (2009). Depressive symptomer i ungdomstiden. I: K. I. Klepp og L. E. Aarø (red.). *Ungdom, livsstil og helsefremmende arbeid, Vol. 1*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hopfenbeck, T. N., Tolo, A., Florez, T. og El Masri, Y. (2013). *Balancing Trust and Accountability? The Assessment for Learning Programs in Norway. A Governing Complex Education Systems Case Study*. Paris: OECD.
- Hopkins, D. og Jackson, D. (2003). *Building the capacity for leading and learning*. New York: Routledge Falmer.
- Hughes, J. N. og Kwok, O. M. (2006). Classroom engagement mediates the effect of teacher-student support on elementary students' peer acceptance: A prospective analysis. *Journal of school psychology*, 43, 465–480.
- Hustad, C., Strøm, T. og Strømsvik, T. (2013). *Kompetanse i PP-tjenesten – til de nye forventningene? Kartlegging av kompetansen i PP-tjenesten*. NF-rapport nr. 2. Nordlands forskning.
- Husveg, I. (2012). *Er skolenes mobbedefinisjoner gode nok for å fange opp alle sider ved mobbing mellom elever?* Universitet i Stavanger.
- Hägglund, S. (2007). Banal mobbing- en vardagsforeteelse i förskola og skola. I: C. Thors (red.). *Utstött- en bok om mobbing*. Stockholm: Lärarforbundets Förlag.
- Häggqvist, B. (2001). Varför tiger Olle. *Ordfront Magasin 10*, 26–30.
- Håkansson, J. og Sundberg, D. (2012) *Utmärkt undervisning: Framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning*. Stockholm: Natur och kultur.
- Idsøe, T., Dyregrov, A. og Idsoe, E. C. (2012). Bullying and PTSD symptoms. *Journal of Abnormal Child Psychology*, 40, 901–911.
- Innst. 248S (2012–2013) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om en helhetlig integreringspolitikk – mangfold og fellesskap. Kommunal- og forvaltningskomiteen.
- Innst. 50S (2011–2012) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om læring og fellesskap. kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.
- 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 vidaregående opplæringa (Om skolemiljøet til elevane). Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.
- Innst. O. nr. 86 (2008–2009) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova.
- Innst. O. nr. 92 (2002–2003) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endring i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av Barnekonvensjonen i norsk lov).
- Innst. S. nr. 144 (1995–96). Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om forslag fra stortingsrepresentant Sigurd Manneråk om at det blir lagt fram en stortingsmelding om arbeids- og læringsmiljø for elever og lærere i grunnskole og videregående skole.
- Innst. S. nr. 15 (1995–96). Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om prinsipper og retningslinjer for tiårig grunnskole – ny læreplan.
- Ipsos (2014). *Om foreldres møte med skolen 2014*. Rapport utarbeidet til FUG 22. september 2014.
- Isaksen, T. R. (2013). *Den onde sirkelen. Om å falle utenfor i verdens rikeste land*. Oslo: Dreyer forlag.

- Jahnsen, H., Nergaard, S., Rafaelsen, F. og Tveit, A. (2009). *Den ene dagen*. Rapport på oppdrag fra Utvalget for bedre læring for barn, unge og voksne med særskilte behov. Porsgrunn: Lillegården kompetansesenter.
- Jakhelln, H. og Welstad, T. (2012). Rettssikkerhet og regelverk i Utdanningsretten. I: H. Jakhelln og T. Welstad. *Utdanningsrettslige emner. Artikler med utvalgte temaer fra skole- og utdanningsrettens område*. 3, 57–86.
- Jane-Llopis, E., Katschnig, H., McDaid, D. og Wahlbeck, K. (2011). Supporting decision-making processes for evidence-based mental health promotion. *Health Promotion International*, 26 (suppl), 140-146.
- Jang, H., Reeve, J. og Deci, E. L. (2010). Engaging students in learning activities: It is not autonomy support or structure but autonomy support and structure. *Journal of Educational Psychology*, 102, 588–600.
- Janson, G. R. og Hazler, R. J. (2004). Trauma Reactions of Bystanders and Victims of Repetitive Abuse Experiences. *Violence and Victims*, 19, 239–255.
- Janson, H. og Mathiesen, K. S. (2008). *Barnevernets undersøkelse*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Janson, H. og Mathiesen, K. S. (2008). Temperament profiles from infancy to middle childhood: Development and associations with behavior problems. *Developmental Psychology*, 44, 1314–1328.
- Jennings, P. A. og Greenberg, M. T. (2009). The prosocial classroom: Teacher social and emotional competence in relation to student and classroom outcomes. *Review of Educational Research*, 79, 491–525.
- Johanson, B. og Flygare, E. (2013). Långvarig utsatthet drabbar hårt. I: Skolverket (red) *Kränkningar i skolan – analyse og lösningar*. Stockholm: Skolverket. Fritzes.
- Josefsen, E. (2006). *Selvopplevd diskriminering blant samer*. Norut NIBR, Finnmark Rapport nr 3.
- Justisdepartementet (2000). *Lovteknikk og Lovforberedelser. Veiledning om lov og forskriftsarbeid*.
- Juuso., R. og Bjørn, I. M. E. (2006). *Temahefte om samisk kultur i barnehagen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Jøsang, F. (2000). Nye yrkesgrupper inn i skolen. En trussel eller en mulighet? *Spesialpedagogikk nr. 7*, 31–34.
- Jøsendal, J. S. og Tiller, T. (2014). Å dra i samme retning I: M. Fullan. *Å dra i samme retning. Et skolesystem som virker*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kaltiala-Heino, R., Rimpelä, M., Rantanen, P. og Rimpelä, A. (2000). Bullying at school – an indicator of adolescents at risk for mental disorders. *Journal of Adolescence*, 23, 661–674.
- Karasek, R. (1992). *Healthy work: Stress, productivity, and the reconstruction of working life*. Basic books.
- Karevold, E., Roysamb, E. Ystrom og K. S. Mathiesen (2009). Predictors and pathways from infancy to symptoms of anxiety and depression in early adolescence. *Developmental Psychology*. 2009. 45, 1051–106.
- Katzer, C, Fetchenhauer, D og Belschak, F. (2009). Cyberbullying: Who are the victims? A comparison of victimization in internet chatrooms and victimization in school. *Journal of Media Psychology: Theories, Methods, and Applications* 21(1): 25-36.
- Keenan, K. og Shaw, D. (1997). Developmental and social influences on young girls' early problem behavior. *Psychological Bulletin*, 121, 95–113.
- Kehily, M. J. (2002). *Sexuality, Gender and Schooling: Shifting Agendas in Social Learning*. Psychology Press.
- Kermitt, P., Tharaldsteen, A. M., Haugen, G.M. og Wendelborg, C. (2014). *En av flokken? Inkludering og ungdom med sansetap – muligheter og begrensninger. Mangfold og integrering*. Rapport 2014. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Kim, Y. S., Koh, Y. J. og Leventhal, B. (2005). School bullying and suicidal risk in Korean middle school students. *Pediatrics*, 115, 357–363.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1996). *KUF med tiltak mot mobbing*. Pressemelding. Nr. 007–96, 29. Januar 1996.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (2001). *Høring. Forslag om bestemmelser om elevens arbeidsmiljø i opplæringslova og privat-skulelova*.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (2003a). *Tiltak mot mobbing virker*. Pressemelding.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (2003b). *Manifest mot mobbing. Aktivitetsrapport*.
- Kitterød, R. H. og Lyngstad, J. (2014) Characteristics of parents with shared residence and father sole custody. Evidence from Norway 2012. *Discussion papers. No. 780. june 2014. Statistisk sentralbyrå*.
- Kitterød, R. H., Lyngstad, J., Nymoen, E. H. og Wiik, K. A. (2014). Flere barn har delt borsted.

- Økonomisk analyse, Statistisk sentralbyrå. 2.* 2014. s. 18–26.
- Kjærnsli, M. og Jensen, F. (2013) Læringsmiljøet i skolen. I: M. Kjærnsli og R. V. Olsen, (red.). *Fortsatt en vei å gå. Norske elevers kompetanse i matematikk og naturfag og lesing i PISA 2012.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Klomek, A. B., Sourander, A., Niemela, S., Kumpulainen, K., Piha, J., Tamminen T., Almqvist, F. og Gould, M. S. (2009). Childhood bullying behaviours as a risk for suicide attempts and completed suicides: a population based birth cohort study. *Journal of American Academy of Child and Adolescent Psychiatry, 48*, 254–261.
- Kofoed, J. (2009). Genkendelser af digital mobning. Freja vs Ronja vs Arto vs Sara vs Emma. I: J. Kofoed og D. M. Søndergaard (red.). *Mobning. Sociale prosesser på afveje.* København: Hans Reitzels Forlag.
- Kofoed, J. (2012). En emotionel affære – unge, teknologier og sociale relationer. I: H. Stoubj (red.). *Sociale netværkssider – som tekst og kontekst.* Århus: Via System.
- Kofoed, J. (2013). Affektive rytmer. Spektakularitet og ubestemmelighet i digital mobning. I: J. Kofoed og D. M. Søndergaard (red.). *Mobning gentænkt.* København, Hans Reitzels Forlag.
- Kofoed, J. (2014). Non-simultaneity in cyberbullying. I: R. M. Schott og D. M. Søndergaard. (red.). *School bullying: new theories in context.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Kofoed, J. og Ringrose, J. (2012). Travelling and sticky affects: Exploring teens and sexualized cyberbullying through a Butlerian-Deleuzian-Gattarian lens. Discourse. *Studies in the Cultural Politics of Education, 33*, 5–20.
- Kofoed, J. og Søndergaard, D. M. (2009). *Mobning. Sociale prosesser på afveje.* København: Hans Reitzels forlag.
- Kofoed, J. og D. M. Søndergaard (red.). (2013). *Mobning Gentænkt.* København: Hans Reitzels Forlag.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). Tildelingsbrev til Fylkesmannen.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2013). Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektor. *Veileder.*
- Kowalski, R. M., Limber, S. P. og Agatston, P. W. (2008). *Cyberbullying: Bulluig in the Digital Age.* Blackwell Publishing Ltd.
- Kowalski, R. M. og Limber, S. P. (2010). Psychological, physical, and academic correlates of cyberbullying and traditional bullying. *J Adolesc Health. 53* (1 Suppl) 13–20.
- Kowalski, R. M., Giumetti, G. W., Schroeder, A. W., og Reese, H. H. (2012). Cyberbullying among college students: Evidence domains of college life. I: C. Wankel og L. Wankel (red.). *Misbehavior online in higher education* (pp. 293–321). Bingley, UK: Emerald Publishing Group.
- Kowalski, R. M., Giumetti, G., Schroeder, A., og Lattanner, M. (2014). Bullying in the digital age: A critical review and meta-analysis of cyberbullying research among youth. *Psychological Bulletin, 140*, 1073–1137.
- Kristofersen, L. B. og Sverdrup, S. (2013). Følger av oppvekst med rus og psykiske helseproblemer i familien. I: T. Hammer og C. Hyggen (red.) *Ung voksen og utenfor. Mestring og marginalitet på vei til voksenliv.* Oslo: Gyldendal Forlag.
- KS (2013). *Den gode skoleeier. Kommunalt og fylkeskommunalt skoleeierprogram for læring, medskaping og resultater.* Oslo: Kommunesektorens organisasjon.
- KS og Fug (2014). *Beredskapsteam mot mobbing. Samarbeid mellom voksne.* Oslo.
- Kumar, L. (2002). *Djulaha! Om å forstå anderledeshet.* Oslo: Høyskoleforlaget.
- Kunnskapsdepartementet (2009). *Kompetanse for kvalitet. Strategi for videreutdanning av lærere.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (2011a). *Europarådets pakt for menneskerettighetsundervisning og opplæring til demokratisk medborgerskap.* Rekommandasjon CM/Rek 7 med begrunnelse. Uoffisiell norsk oversettelse. Oslo.
- Kunnskapsdepartementet (2011b). *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.* Revidert utgave.
- Kunnskapsdepartementet (2012). *Kompetanse for kvalitet. Strategi for etter- og videreutdanning 2012–2015.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (2013). *SWIS- vurdering av hjemmelgrunnlagets klarhet.* Brev til Datatilsynet datert 16.05. 2013.
- Kunnskapsdepartementet (2014a). *Lærerløftet. På lag for kunnskapsskolen.* Strategi.
- Kunnskapsdepartementet (2014b). *Tildelingsbrev for 2014 til Utdanningsdirektoratet.*
- Kunnskapsdepartementet. (2014c). Tildelingsbrev til Senter for IKT i utdanningen.
- Kvalem, I. L. og Wichstrøm, L. (2007). *Ung i Norge. Psykososiale utfordringer.* Oslo: Cappelen Akademisk forlag.

- Kvarme, L. G., Aabø, L. S. og Sæteren, B. (2013). «I feel I mean something to someone»: solution-focused brief therapy support groups for bullied schoolchildren. *Educational Psychology in Practice*, 29, 416–431.
- Kvvelo, Ø. (2006). *Barns og unges vennskap: Empiri- og teorigjennomgang, en kvantitativ og kvalitativ studie over barns oppfatninger og presentasjoner av sosiale relasjoner til jevnaldrende og voksen i forhold til noen sentrale mål på psykososial tilpasning*. Dokorgradsvhandling. Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse. Trondheim: NTNU.
- Kvvelo, Ø. og Wendelborg, C. (2005). Mobbing belyst ut fra foreldres oppdragerstil og barnets tilknytning: Behov for systemrettet kartlegging og tiltak. *Spesialpedagogikk*, 4, 12–23.
- Källsmyr, K. og Grindheim, N. (2012). Skolen – et sted for vennskap og gode relasjoner? I: J. Sandsmark. *Voksne skaper vennskap. Arbeid med inkluderende miljøer i skolen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- L97, *Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen 1997*, Det kongelige kirke- utdanning- og forskningsdepartementet, Oslo 1996.
- Larsen, K. B. (2007). *Offentlige grunnskolors kompetanse til å regulere elevens atferd. Institutt for offentlig retts skriftserie 3/08*. Oslo: Institutt for offentlig rett.
- Larsen, M. C. (2010). *Unge og online sosiale netværk. En neksusanalytisk undersøgelse af medierede handlinger og offentlige diskurser*, Aalborg Universitet.
- Larsen, T. (2005). *Evaluating principals and teachers implementation of second step. A case study of four Norwegian primary schools*. Research Centre for Health Promotion, Department of Education and Health, Faculty of Psychology, Bergen. University of Bergen.
- Lassen, R. (2012) *Juridiske forhold ved samhandlingsmodellen. Familiens hus/familiesenter*. Brosjyre. Tromsø: RKBU Nord.
- Lee, C. (2011). *An ecological systems approach to bullying behaviors among middle school*.
- Leithwood, K. og Jantzi, D. (2006). Transformational school leadership for large-scale reform: Effects on students, teachers, and their classroom practices. *School Effectiveness and School Improvement*, 17, 201–227.
- Leithwood, K., Day, C., Sammons, P., Harris, A. og Hopkins, D. (2007). *Seven strong claims about successful school leadership*. London: Department for Children, Schools and Families.
- Levin, J. (2001). For whom the Reductions count: A quantile Regression Analysis of Class size and Peer effects on scholastic Achievement. *Empirical Economics*, 26, 221–256.
- LHBT-senteret (2013). *Miniguide om inkluderende språk*. Lastet ned fra <http://www.bufetat.no/LHBT/Artikler/Inkluderende-sprak/> (lest 31.01.2015).
- LHBT-senteret (2014). *Faktahefte. Kunnskap om levekår og livskvalitet for lesbiske, homfile, bifile og transpersoner*. Oslo: Bufdir.
- Li, Q. (2008). Cyberbullying in schools: An examination of Learning and Technology. *Canadian Journal of learning and technology*, 34, 75–90.
- Li, Q., Cross, D. og Smith, P. K. (2012) *Cyberbullying in the global playground. Research from International Perspectives*. West sussex, UK. Wiley – Blackwell.
- Lid, S. L. (2013). *PPUs relevans for undervisning i skolen – En kartlegging av studenters og nyutdannedes læreres oppfatninger*, Rapportnr. 2013–3, NOKUT.
- Lie, T., Tharaldsen, J. E., Nesvåg, S. M., Olsen, E., og Befring, E.O. (2003). *På fruktene skal treet kjennes – Evaluering av Samtak*. Stavanger: Rogalandsforskning.
- Lien, L. og Welander-Vatn, A. (2013). Factors associated with the Persistence of Bullying Victimization From 10th grade to 13th grade: A longitudinal Study. *Clinical practice og Epidemiology in Mental Health*, 9, 243–250.
- Lile, H. K. (2009). Barnekonvensjonen og samiske barn i Norge. Kautokeino: Gáldu Čála; *Tidskrift for urfolksrettigheter Nr. 1/2009*.
- Lillejord, S., Ruud, E., Fischer-Griffiths, P., Børte, K. og Haukaas, A. (2014) *Forhold ved skolen med betydning for mobbing*, Forskningsoppsummering. Oslo: Kunnskapssenter for utdanning.
- Lüders, M., Brandtzæg, P. B. og Dunkels, E. (2009). Risky contacts. I: S. Livingstone og L. Haddon (red.). *EU Kids online* s.123–134. London: The Policy Press.
- Lysø I. H., Stensaker, I. H., Aamodt, B. og Mjøen, K. (2011). *Ledet til læring – Nasjonal rektorutdanning i grunn- og videregående skole i et internasjonalt perspektiv – Delrapport 1 fra Evaluering av den nasjonale rektorutdanningen*. NIFU og NTNU Samfunnsforskning.
- Lysø I. H., Stensaker, I. H., Røthe, R. A., Federici, Olsen, M. S. og Solem, A. (2012). *Ledet til lederutvikling – Nasjonal rektorutdanning i grunn- og videregående skole; forskjeller og likheter mellom de seks programtilbudene – Delrapport 2 fra Evaluering av den nasjonale rektorutdanningen*. NIFU og NTNU Samfunnsforskning.

- Lysø I. H., Stensaker I. H., Federici, R. A. Solem A., og Aamodt. B. (2013) *Ledet til læring – Nasjonal rektorutdanning i grunn- og videregående skole; deltakernes vurdering av egen utvikling – Delrapport 3 fra Evaluering av den nasjonale rektorutdanningen*. NIFU og NTNU Samfunnsforskning.
- Læringsmiljøseneteret (2014). *Notat til Djupedalutvalget. Å skape og opprettholde et godt psykososialt skolemiljø*.
- Lødding, B. og Vibe, N. (2010). *Hvis noen forteller om mobbing*. NIFU rapport. 04. Oslo: NIFU.
- Löfberg, C. og Aspán, M. (2011). *Digitala erbjudanden, Ungas erfarenheter av information, stöd och samspel med vuxna online*. Forskningsrapport Bris tillägg rapport till FN 2014. Stockholms universitet: Institutionen för pedagogik och didaktik.
- M87, *Mønsterplan for grunnskolen, Oslo 1987, kirke- og undervisningsdepartementet*. Oslo: Aschehoug og Co (W.Nygaard).
- Major, E. F., Dalgard, O. S., Matisen, K. S., Nord, E., Ose, S., Rognerud, M. og Aarø. L. E. (2011). *Bedre føre var. Psykisk helse: Helsefremmende og forebyggende tiltak og anbefalinger*. Rapport nr 2011:1 Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt.
- Markussen, E., Lødding, B. og Holden, S. (2012). *De' hær e'kke nokka for mæ: Om bortvalg, gjennomføring og kompetanseoppnåelse i videregående skole i Finnmark skoleåret 2010–2011. Rapport 10/2012*. Oslo: NIFU.
- Martinsson, L. og Reimer, E. (2008). *Skola i normer*. Göteborg: Gleerups Forlag.
- Mathiassen, C. og Viala, E. S. (2009). Erfaringer med mobning fra barndommen og de levede liv. I: J. Kofoed og D. M. Søndergaard, *Mobning sociale processer på afveje*. København: Hans Reitzels forlag.
- Mathiesen, K. S. og Prior, M. (2006). The impact of temperament factors and family functioning on resilience processes from infancy to school age, *European Journal of Developmental Psychology*, 34, 347–387.
- Mathiesen, K. S., Sanson, A., Stoolmiller, M. og Karevold, E. (2009). The Nature and Predictors of Undercontrolled and Internalizing Problem Trajectories Across Early Childhood. *Journal of Abnormal Child Psychology*. 37, 209–222.
- Medietilsynet (2014a). *Barn og medier 2014. Barn og unges (9–16 år) bruk og opplevelser av medier*. Oslo: Medietilsynet.
- Medietilsynet (2014b). *Foreldre om småbarns mediebruk. Foreldres syn på barns (1–12 år) bruk og opplevelser av medier*. Oslo: Medietilsynet.
- Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspill*.
- Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap*.
- Meld. St. 18 (2012–2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*.
- Meld. St. 19 (2009–2010) *Kvalitet i opplæringen*.
- Meld. St. 19 (2009–2010) *Tid til læring – oppfølging av Tidsbrukutvalgets rapport*.
- Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen*.
- Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – mestring – muligheter. Ungdomstrinnet*.
- Meld. St. 34 (2012–2013) *Folkehelsemeldingen God helse – felles ansvar*.
- Meld. St. 34 (2012–2013) *God helse – felles ansvar (Folkehelsemeldingen)*.
- Meld. St. 6 (2012 – 2013) *En helhetlig integreringspolitikk*.
- Menesini, E., Nocentini, A., Palladino, B. E., Frisén, A., Berne, S., Ortega-Ruiz, R., Calmaestra, J., Scheithauer, H., Schultze-Krumbholz, A., Luik, P., Naruskov, K., Blaya, C., Berthaud, J. og Smith, P. K. (2012). Cyberbullying Definition Among Adolescents: A Comparison Across Six European Countries. *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking. Volume: 15*.
- Meyers, D. C., Durlak, J. A. og Wandersman, A. (2012). The quality implementation framework: A synthesis of critical steps in the implementation process. *American Journal of Community Psychology*, 50, 462–480.
- Michelet, S. (2011). *Elevene i mellom. Elevkultur og deltakelse i læringsprosesser på småskole- og ungdomstrinn*. Doktorgradsavhandling, det utdanningsvitenskapelige fakultet. Oslo: Universitetet.
- Midthassel, U. V. og Bru, E. (2001). Predictions and gains of teacher involvement in an improvement project on classroom management, *Educational Psychology*, 21, 229–242.
- Midthassel, U. V. (2002). *Teacher involvement in school development activity*. Det Psykologisk fakultet, Universitet i Bergen.
- Midthassel, U. V. og Ertesvåg, S. K. (2008). Schools implementing zero: The process of implementing an anti-bullying program in six norwegian compulsory schools. *Journal of Educational Change*, 9, 153–172.
- Midthassel, U. V., Bru, E., Ertesvåg, S. K. og Roland, E. (2011). *Tidlig intervensjon og systematisk arbeid for et godt læringsmiljø*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Mikkelsen, E. G. og Einarsen, S. (2002). Basic assumptions and symptoms of post-traumatic stress among victims of bullying at work. *European Journal of Work and organizational Psychology*, 11, 87–11.
- Minde, H. (2005). Fornorskinga av samene – hvorfor, hvordan og hvilke følger. Kautokeino: *Gáldu Čála; – Tidsskrift for urfolksrettigheter nr. 3/2005*.
- Ministry of Justice (2009). *Jokela School Shooting on 7 November 2007*. Report of the Investigation Commission. Ministry of Justice, Finland Publication 2009:1.
- Moen, E. (2014). *Slik stopper vi mobbingen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Monks, C. og Robinson, I. (red) (2012). *Bullying in different contexts*. New York: Cambridge University Press.
- Mortimore, P., Sammons, P., Stoll, L., Lewis, D. og Ecob, R. (1988). *School matters: The junior years*: Open Books.
- Muijs, D. (2011). Leadership and organizational performance: From research to prescription? *International Journal of Educational Management*, 25, 45–60.
- Mulford, B. og Silins, H. (2011). Revised models and conceptualization of successful school principalship for improved student outcomes. *International Journal of Educational Management*, 25, 61–82.
- Munthe, E. (2003). Teachers' workplace and professional certainty. *Teaching and Teacher Education*, 19, 801–813.
- Mykletun, A., Knudsen A. K. og Mathisen, K. S. (2009). *Psykiske lidelser i Norge: Et folkehelseperspektiv*. Rapport: 8. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Møller, J. (2013a). Skolen som juridisk aktør. *Fagblad for skoleledelse Nr. 6*. s. 18–20. Skolelederforbundet.
- Møller, J. (2013b). *Skolen som juridisk aktør*. Presentasjon av funn fra spørreundersøkelse blant rektorer. Legal standards and Professional Judgement in Educational leadership. LEX-EL – prosjektet.
- Mørch, W-T., Neumer, S. P., Holth, P. og Martinussen, M. (2009). Ungsinn. En kunnskapsbase over virksomme tiltak for barn og unges psykiske helse. *Tidsskrift for Norsk Psykologforening*, 46, 959–964.
- Nadim, M. og Nielsen, R. A. (2009) *Barnefattigdom i Norge. Omfang, utvikling og geografisk variasjon*. FAFO-rapport 2009:38.
- Nansel, T. R., Craig, W., Overpeck, M. D., Saluja, G. og Ruan, W. J. (2004). Health behaviour in school aged children bullying analysis working group (2004). Cross – national consistency in the relationship between bullying behaviours and psychological adjustment. *Archives of Pediatric and adolescents Medicine*, 158, 730–736.
- National Children's Home (2002). *1 in 4 children are the victims of «on-line bullying»*. 2002 (sitert 19. juli 2004); Lastet ned fra: <http://www.nch.org.uk/information/index.php?i=237>.
- Nergaard, S. og Grini, N. (2015). Lærere får hjelp i klasserommet: Lokalt utviklingsarbeid for inkludering og utvikling av læringsmiljø. *Spesialpedagogikk nr 2*. Oslo: Utdanningsforbundet.
- NOKUT (2006). *Evaluerings av allmennlærerutdanningen i Norge 2006*. Del 1: Hovedrapport. NOKUT.
- NOKUT (2014). *Studieinnsats – Ein analyse av data frå Studiebarometeret 2013*.
- Nordahl, T. (2005). *Læringsmiljø og pedagogisk analyse. En beskrivelse av LP-modellen*. NOVA-rapport 19.
- Nordahl, T. (2007). *Hjem og skole, hvordan skal et bedre samarbeid?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordahl, T. (2010). *Eleven som aktør – fokus på elevens læring og utvikling i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordahl, T. (2015). *Notat til Djupedalutvalget*.
- Nordahl, T., Gravrok, Ø., Knudsmoen, H., Larsen, T. M. B. og Rørnes, K. (2006). *Forebyggende innsatser i skolen*. Rapport fra forskergrupper oppnevnt av Utdanningsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet om problemadferd, rusforebyggende arbeid læreren som leder og implementeringsstrategier. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Nordahl, T. og Hausstätter, R. S. (2009). *Spesialundervisningsnignens forutsetninger, innsatser og resultater. Situasjoner til elever med særskilte behov for opplæring i grunnskolen under Kunnskapsløftet*. Rapport nr. 2 fra prosjektet: Gjennomgang av spesialundervisning, evaluering av Kunnskapsløftet. Høgskolen i Hedmark.
- Nordahl, T., Qvortrup, L., Hansen, L. S. og Hansen, O. (2014). *Resultater fra Kartleggingsundersøkelse i Kristiansand kommune 2013*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag. (FULM: Forskningsinformeret utvikling af læringsmiljøet).
- Nordenbo, S. E., Larsen, M. S., Tiftikçi, N., Wendt, R. E. og Østergaard, S. (2008). *Lærerkompetanser og elevers læring i førskole og skole*. København: Dansk Clearinghouse for Udanelsesforskning. Aarhus Universitet.

- Nordrum, J. C. (2012) Digital mobbing – noen rettslige spørsmål. I: H. Jakhell. og T. Welstad (red.). *Utdanningsrettlige emner*. Cappelen Damm AS.
- Norges Juristforbund (2011). *Rettsikkerhetsgarantisten*. Volum. 01.2011.
- Norges Juristforbund (2014). *Rettsikkerhet for barn*. Prinsippnotat.
- NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring – «... og for øvrig kan man gjøre som man vil»*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- NOU 1995: 26 *Barneombud og barndom i Norge*. Barne- og familiedepartementet 27. september 1994.
- NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring – Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2004: 5 *Arbeidslivslovutvalget – Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 2007: 6 *Formål for framtida – Formål for barnehagen og opplæringen*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2009: 7 *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2009*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- NOU 2009: 18 *Rett til læring*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- NOU 2014: 7 *Elevenes læring i fremtidens skole. Et kunnskapsgrunnlag*.
- NOVA (2014). *Ungdata. Nasjonale resultater 2013*. Nova rapport 10/14: NOVA
- Nystad, K. (i prosess). Negotiating Sami identities. To be recognized as Sami – adolescents' experiences in a North Sami community'.
- Nærbøe, J. (2011). I 8. klasse er du villig til å gå over lik. *Tidsskrift for Psykisk helsearbeid 1*, 15–23.
- O'Moore, M. og Minton, S. J. (2004). *Dealing with Bullying in Schools: A Training Manual for Teachers, Parents and Other Professionals*. Sage Publications.
- OECD (2014). *Education and Social Progress*, Brochure. Paris: OECD.
- Ogden, T. (2001). *Sosial kompetanse og problemferd i skolen. Kompetanseutviklende og problem-løsende arbeid i skolen*. Gyldendal Akademisk forlag.
- Ogden, T. (2012). *Klasseledelse – teori, praksis, forskning*. Oslo: Gyldendal Akademisk forlag.
- Oliver, C. og Candappa, M. (2003). *Tackling Bullying: Listening to the Views of children and Young People*. Nottingham: Department for Education and Skills.
- Olweus, D. og Gorseth, S. (2006). *Mobbing i fritidsmiljøene, En håndbok for ledere i frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner og fritidsklubber*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Olweus, D. (1992). *Mobbing i skolen. Hva vi vet og hva vi kan gjøre*. Gyldendal Akademisk forlag.
- Olweus, D. (1993). Victimization by peers: antecedents and long-term outcomes. In Social Withdrawal. I: K. H. Rubin og J. B. Asendorph. *Inhibition and shyness in Childhood*. 315–342. Erlbaum Associates: New Jersey.
- Olweus, D. (2001). *Olweus' core program against bullying and antisocial behavior: A teacher handbook*. Bergen, Norway.
- Olweus, D. (2005). A useful evaluation design and effects of the Olweus Bullying Prevention Program. *Psychology, Crime og Law*, 11, 389–402.
- Olweus, D. (2012). Cyberbullying: An overrated phenomenon? *European Journal of Developmental Psychology*, 9, 520–538.
- Olweus, D. og Roland, E. (1983). *Mobbing: Bakgrund og tiltak*. Oslo: Kirke og undervisningsdepartementet.
- Olweus, D. og Solberg, C. (1997). *Mobbing blant barn og unge: Informasjon og veiledning til foreldre*. Oslo: Pedagogisk forum.
- Olweus, D. (1974). *Hakkekyllinger og skolebøller. Forskning om skolemobbing*. Oslo: Cappelen.
- OMOD-rapport (2006). *Pionerer i Norge. Ung, svart og norsk. Utgitt med støtte fra Helse og Rehabilitering om IMDI*. Oslo 2008.
- Ontario. Ministry of Education (2010). *Ontario's equity and inclusive education strategy. Realizing the Promise of Diversity*.
- Orpinas, P. og Horne, A. M. (2006). *Bullying prevention: Creating a positive school climate and developing social competence*. Washington, D.C.: American Psychological Association.
- Osbeck, C., Holm, A. S. og Wernersson, I. (2003). *Kränkningar i skolan. Förekomst, former och sammanhang. Värdegrunden*. Rapport no. 5. Göteborgs Universitet.
- Ot.prp. nr. 41 (1975–76) Om arbeidstid, oppsigelsesvern, arbeidstidsyn, m.v. i lov om arbeidsvern og arbeidsmiljø, Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 46 (1997–98) Om lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova).
- Ot.prp. nr. 67 (1999–2000) Om lov om endringer i lov 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (el-tilsynsloven), lov

17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret (sivilforsvarsloven), lov 21. mai 1971 nr. 47 om brannfarlige varer samt væsker og gasser under trykk (brannfarlighetsloven), lov 14. juni 1974 nr. 39 om eksplosive varer (eksplosivloven), lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven), lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. (arbeidsmiljøloven), lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) og lov 5. juni 1987 nr. 26 om brannvern mv. (brannvernloven).
- Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa.
- Ot.prp. nr. 90 (2003–2004). Om lov om straff (straffeloven).
- Ot.prp. nr. 34 (2004–2005) Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven).
- Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).
- Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) Om lov om forbod mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).
- Oterkiil, C. og Ertesvåg, S. K. (2012). Schools' readiness and capacity to improve matter *Educational Inquiry*, 3, 71–92.
- Ottesen, E. og Møller, J. (red.) (2010). *Underveis, men i svært ulikt tempo. Et blikk inn i ti skoler etter tre år med Kunnskapsløftet. Delrapport 3 Underveisanalyse av kunnskapsløftet som styreform. Rapport 31/2010*. Oslo: NIFU STEP.
- Oudmayer, K. (2014). *Du er viktigere enn du tror*. Oslo: Humanist forlag.
- Owens, E. B. og Shaw, D. S. (2003). Predicting growth curves of externalizing behavior across the preschool years. *Journal of Abnormal Child Psychology*, 31, 575–590.
- Pedersen, D. (2008) Strukturreformens styringspolitikk – en overskridende dynamik. I: D. Pedersen., C. Greve og H. Højlund (red) *Genopfindelsen af den offentlige sektor*. København: Børsens forlag 25–30.
- Pedersen, H. og Einarsen, S. (2011). Arbeidsmiljøloven som rettessnor for det psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøet. I: S. Einarsen og A. Skogstad (red.) *Det gode arbeidsmiljø*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Pepler, D., Smith, P. K. og Rigby, K. (2004a). Implications for making interventions work effectively. I: P. K. Smith, D. Pepler og K. Rigby. *Bullying in Schools. How Successful Can Interventions Be?* Cambridge University Press.
- Pepler, D., Smith, P. K. og Rigby, K. (2004b). Looking back and looking forward: implications for making interventions work effectively. I: P. K. Smith, D. Pepler, og K. Rigby (2004). *Bullying in schools. How Successful can Interventions Be?* Cambridge University Press.
- Persson, B. og Persson, E. (2012). *Inkludering och måluppfyllelse: att nå framgång med alla elever*. Stockholm: Liber.
- Piañta, R. C. og Hamre, B. K. (2009). Conceptualization, measurement, and improvement of classroom processes: Standardized observation can leverage capacity. *Educational Researcher*, 38, 109–119.
- Piañta, R. C., Hamre, B. K. og Allen, J. P. (2012). Teacher-student relationships and engagement: Conceptualizing, measuring, and improving the capacity of classroom interactions. I: *Handbook of research on student engagement*. s. 365–386. Springer.
- Pipping, L. og Arrhenius, L. (2013). *Hjælp – mitt barn är mobbat! Fakta och stöd till förälder och skola*. Gothia utbildning.
- Poulton, R., Caspi, A., Milne, B. J., Thomson, W. M., Taylor, A., Sears, M. R. og Moffitt, T. E. (2002). Association between children's experience of socioeconomic disadvantage and adult health: a life-course study. *Lancet* 360, 1640–1645.
- Price Waterhouse Coopers. (2009). *Kom nærmere! Sluttrapport for FoU-prosjektet «Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å økt elevenes læringsutbytte»*. Tønsberg/Oslo: Price Waterhouse Coopers.
- Price Waterhouse Coopers. (2010). *Aktivt skoleeierskap. Rapport til utdanningsdirektoratets prosjekt «Kunnskapsløftet – fra ord til handling»*. Tønsberg: Price Waterhouse Coopers.
- Prop. 1 S (2014–2015) Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2013–2014) Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 83 L (2012–2013) Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (søksmålsrett for fagforeninger mv., overtredelsesgebyr og ufrivillig deltid).
- Prop. 88L (2012–2013) Diskrimineringslovgivning (diskrimineringsloven om seksuell orientering, likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).
- Prop. 103L (2012–2013) Endringer i akvakulturloven. Endringer i akvakulturloven.

- Prop. 2005/2006:38 Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn.
- Prosser, J. (1999). *School culture*. Paul Chapman Publishing Ltd. London.
- Przybylski, A. (2014). Electronic gaming and psychosocial adjustment. *Pediatrics. Psychology*, 35:232.
- Rambøll (2012a). *Evaluering av årlige tilstadsrapporter*. Utdanningsdirektoratet. Oslo: Rambøll.
- Rambøll (2012b). *Evaluering av årlige tilstadsrapporter*. Delrapport nr. 2. Oslo: Rambøll.
- Rambøll (2013). *Samarbeid mellom kommunesektoren og UH-sektoren for økt kvalitet og relevans i UH-utdanning*. FoU-prosjekt nr.124013.
- Rambøll (2014). *Veiledningsordning for nytilsatte nyutdannede lærere og barnehagelærere – Resultater fra kartleggingen 2014*. Oslo: Rambøll.
- Raskauskas, J. og Stoltz, A. D (2007). Involvement in traditional and electronic bullying among adolescents. *Dev Psychol.* May; 43, 564–75.
- Ratner, H. (2011). Skolelederen gjennom ild og vand – når strategi og brandslukning mødes. I: M. Juelskjær, H. Knudsen, J. G. Pors og D. Staunæs (red.). *Ledelse af uddannelse. At lede det potentielle*. Samfundslitteratur.
- Reeves, J., Jang, H., Carrell, D., Jeon, S. og Barch, J. (2004). Enhancing students' engagement by increasing teachers' autonomy support. *Motivation and Emotion*, 28, 147–169.
- Reijntes, A, Kamphuis, J. H., Prinzie, P og Michael, M. J. (2010). Peer victimization and internalizing problems in children: A meta – analysis of longitudinal studies. *Child abuse og Neglect*, 34, 244–252.
- Rigby, K. og Slee. P. T. (1999). Suicidal ideation among adolescents school children, involvement in bully victim problems, and perceived social support. *Suicide and Life Threatening Behavior*, 29, 119–130.
- Rigby, K. (2007). *Bullying in schools and what to do about it* (second edition). Melbourne: Australian council for education research.
- Rigby, K. (2008). *Children and Bullying. How parents and educators can reduce bullying in schools*. Malden, Blackwell/Wiley.
- Rigby, K. (2012). *Bullying in Schools: Six basic Approaches*. First edition. Blackwell Publishing Ltd.
- Riksrevisionen (2013). *Kränkkt eller diskriminerad i skolan är det någon skillnad?* RIR 2013:15. Stockholm: Riksdagens internttrykkeri.
- Riksrevisjonen (2011). Riksrevisjonenes undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen. Dokument 3:7. (2010–2011).
- Riksrevisjonen (2013). Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift. Dokument 3:6. (2012–2013).
- Riksrevisjonen (2014). Riksrevisjonens undersøkelse av barnefattigdom. Dokument 3:11. (2013–2014).
- Rogstad, J. og Midtbøen, A. H. (2009). *Rasisme og diskriminering. Begreper, kontroverser og nye perspektiver*. Oslo: Forskningsrådet.
- Roland, E. (1998). *School influences on bullying*. University of Durham.
- Roland, E. (2007). *Mobbingens psykologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Roland, E. (2011). The broken curve. Effects of the Norwegian manifesto against bullying. *International J. of Behavioral Development*. 35, 383 – 388.
- Roland, E. (2014). *Mobbingens psykologi*. Oslo: Universitetsforlaget .
- Roland, E. og Auestad, G. (2009). *Seksuell orientering og mobbing*. Stavanger: Senter for atferdsforskning.
- Roland, E. og Galloway, D. (2002). Classroom influences on bullying. *Educational Research*, 44, 299–313.
- Roland, E. og Galloway, D. (2004). Professional cultures in schools with high and low rates of bullying. *School Effectiveness and School Improvement*, 15, 241–260.
- Roland, E. og Idsøe, T. (2001). Aggression and Bullying. *Aggressive behavior*, 27, 446–462.
- Roland, E. og Vaaland, G. (2011). *Respektprogrammet*. Stavanger: Senter for atferdsforskning.
- Roorda, D. L., Koomen, H. M. Y., Spilt, J. L. og Oort, F. J. (2011). The influence of affective teacher-student relationships on students' school engagement and achievement: A meta-analytic approach. *Review of Educational Research*, 81, 493–529.
- Ros, J. V. D. (2013). *Alskens folk: levevilkår, livssituasjon og livskvalitet for personer med kjønnsidentitets-tematikk*. Hamar: Likestillingssenteret.
- Rosenholtz, S. J. (1991). *Teachers' workplace: The social organization of schools*: Teachers College Press New York.
- Ross, J. A. og Gray, P. (2006). Transformational leadership and teacher commitment to organizational values: The mediating effects of collective teacher efficacy. *School Effectiveness and School Improvement*, 17, 179–199.

- Rowe, F. og Stewart, D. (2009). Promoting connectedness through whole-school approaches: a qualitative study. *Health Education, Vol. 109*. Iss: 5, 396–413.
- Rutter, M. (2006). *Genes and behavior. Nature-nurture interplay explained*. Oxford, UK: Blackwell Publishing.
- Rutter, M. og Maugham, B. M. (1979). *Fifteen thousand hours: Secondary schools and their effects on children*. London: Open Books Sammons.
- Røthing, Å. (2007). Homonegativisme og homofobi i klasserommet. Marginaliserte maskuliniteter, disiplinerende jenter og rådvile lærere. Oslo: *Tidsskrift for ungdomsforskning*. 7, 27–51.
- Røthing, Å. (2013). Selektiv inkludering og fravær av sex: Homoseksualitet i norske naturfagsbøker. I: A. B. Grønningsæter, H. W. Kristiansen og B. R. Lescher-Nuland. (red.) *Holdninger, levekår og livsløp. – Forskning om lesbiske, homofile og bifile*. Oslo: Universitetsforlaget. s.37–56.
- Sackett, D. L., Rosenberg, W. M. C., Muir Gray, J. A., Haynes, R. B. og Richardson, W. S. (1996). Evidence based medicine: what it is and what it isn't. *BMJ*, 312, 71.
- Sagatun, Å., Heyerdahl, S., Wentzel, T. og Lien, L. (2014). Mental health problems in the 10th grade and non-completion of upper secondary school: the medical role of grades in a population-based longitudinal study. *BMC Public Health*.
- Salmivalli, C. (1998). *Not only Bullies and Victims. Participation in Harassment in School Classes: Some social and Personality Factors*. Humaniora, Turkun Yliopisto.
- Salmivalli, C. (2005). Consequences of School Bullying and Violence. I: E. Munthe, E. Solli, E. Ytre Arne og E. Roland (red.). *Taking Fear Out of Schools*. Stavanger: University of Stavanger; centre for Behavioural Research.
- Salmivalli, C., Kaukianen, A. og Voeten, M. (2005). Anti-bullying intervention: implementation and outcome. *Br J. Educ Psychol.* 2005 Sep; 75 (Pt 3):465–87.
- Salmivalli, C. (2009). Bullying and the peer group: A review. *Aggression and violent behavior*, 15, 112–120.
- Salmivalli, C. og Peets, K. (2009). Preadolescents' peer-relational schemas and social goals across relational contexts. *Social Development*, 18, 817–832.
- Salmivalli, C., Voeten, M. og Poskiparta, E. (2011). Bystanders matter: associations between reinforcing, defending, and the frequency of bullying behaviour in classrooms. *Journal of clinical child and adolescent Psychology*, 40, 668–676.
- Salmivalli, C. (2012). KiVa Antibullying Program: Overview of Evaluation Studies Based on a Randomized Controlled Trial and National Rollout in Finland. *International journal of conflict and violence*. 6, 294–302.
- Salmivalli, C., Elledge, C., Williford, A., Boulton A. J., DePaolis, K. og Little. T. D. (2013). Individual and Contextual Predictors of Cyberbullying: The Influence of Children's Provicictim Attudes and Teachers' Ability to Intervene. *J. Youth Adolescence. Empirical research*.
- Sametinget (2011). Sametingsmelding om opplæring og utdanning.
- Sammons, P., Qing, G., Day, C. og Ko, J. (2011). Exploring the impact of school leadership on pupil outcomes: Results from a study of academically improved and effective schools in England. *International Journal of Educational Management*, 25, 83 – 101.
- Sandberg, K. (2008a). Barns diskrimineringsvern, særlig om utdanning. I: A. Hellum og K. Ketscher (red.). *Likestillings- og diskrimineringsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sandberg, K. (2008b). Barnekonvensjonen art. 12. I: N. Høstmælingen, E. S. Kjørholt og K. Sandberg (red.). Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge. 1. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sanson, A., Hemphill, S. A. og Smart, D. (2004). Connections between temperament and social development: A review. *Social Development*, (2004). 13, 142–170.
- Sawyer, J. L., Mishna, F., Pepler, D. og Wiener, J. (2011). The missing voice: Parents' Perspectives of bullying. *Children and Youth services Review* 33, 1795–803.
- Schott, R. M. (2014). Introduction: New approaches to school bullying. I: M. R. Schott og D. M. Søndergaard. *School Bullying. New Theories in Context*. Cambridge University Press.
- Schott, R. M og Søndergaard, D. M. (2014). *School Bullying. New Theories in Context*. Cambridge University Press.
- Sebba, J. og Robbinson, C. (2010) *Evaluation of UNICEF UK's rights respecting schools award. Final rapport, september 2010*. University of Brighton og University of Sussex.
- Seeberg, M. L. (2011). *Kunnskapsstatus (1990–2010). Forskning om etnisk diskriminering av barn og unge*. NOVA rapport 8. Oslo: NOVA.
- Seland, M. (2004). *Barnesamtalen – Narrative gruppeintervju med barn som en vei til medbestemmelse og nye erkjennelser i barnehagen*.

- Trondheim: Hovedoppgave i Førskolepedagogikk. Dronnings Maud Minne/Instituttet for pedagogikk NTNU.
- Senter for IKT i utdanningen (2014). *Nyutdanna lærerar. Profesjonsfagleg digital kompetanse og røynsler med IKT i lærerutdanninga*. Oslo: Senter for IKT i utdanningen.
- Shadish, W. R., Cook, T. D. og Campbell, D. T. (2004). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. New York: Houghton Mifflin Company.
- Shariff, S. (2008). Cyber-bullying and girl culture. I: C. Mitchell og J. Reid-Walsh (red.). *Girl Culture: An encyclopedia*. Westport, CT, USA: Greenwood Publishing Group.
- Shariff, S og Hoff, D. (2007). Cyberbullying: Cerifying Legal Boundaries for Schole Supervision in Cyberspace. *International Journal of Cyber Criminology* 1, 76–118.
- Shariff, S. og Churchill, A. (2009). *Truths and myths of cyber-bullying*: International perspectives on stakeholder responsibility and children's safety. New York, NY: Peter Lang.
- Shjursø, I. R., Fandrem, H. og Roland, E. (2015). Emotional problems in Traditional and Cyberbullying. *Journal of School Violence*. Published online January 15.
- Skaare, S., D. (2012). Barn lærer mobbeadferd av foreldrene. *Forskning.no* Lastet ned fra: <http://forskning.no/barn-og-ungdom-vold-sosiale-relasjoner/2012/12/barn-laerer-mobbeadferd-av-foreldrene> (lest 12.02.2013).
- Skolverket (2009a). *Diskriminerad, trakasserad, kränkt? Barns, elevs och studerandes uppfattningar omdiskriminering och trakasserier*. Stockholm: Skolverket. Fritzes.
- Skolverket (2009b). *På tal om mobbning – och det som görs. Kunskapsöversikt*. Stockholm: Skolverket. Fritzes.
- Skolverket (2011). *Utvärdering av metoder mot mobbning*. Stockholm: Skolverket. Fritzes.
- Skolverket (2012). *Allmänna råd för arbetet mot diskriminering och kränkande behandling*. Stockholm: Skolverket. Fritzes.
- Skolverket (2013a). *Betydelsen av icke-kognitiva förmågor*. Stockholm: Skolverket. Fritzes.
- Skolverket (2013b). *Kränkningar i skolan – analyser av problem och lösningar*. Stockholm: Skolverket. Fritzes.
- Skotheim, L. og Vågsland, A. H. (2008). *Bitching. En bok om jenter og mobbing*. Oslo: Omnipax forlag.
- Slee, P. (1994). Situational and interpersonal correlates of anxiety associated with peer victimization. *Child psychology and human development*, 25, 97–107.
- Sletten, N. A., Sandberg, N. og Nordahl, T. (2003). Samarbeid mellom hjem og skole i videregående opplæring: *Behovsstyrt samarbeid, holder det? NOVA rapport 16*.
- Slett.meg.no (2014). *Årsrapport 2013*. Norsk senter for informasjonssikring (NorSIS).
- Slonje, R. og Smith, P. K. (2008). Cyberbullying: Another main type of bullying? *Scandinavian Journal of Psychology*, 49, s. 147–154.
- Slonje, R., Smith P. K. og Frisén, A. (2013) *Cyberbullying Through the New Media: Findings from an International Network*. Taylor and Francis group: Psychology Press.
- Slåtten, H., Anderssen, N. og Holsen, I. (2008). *Førebygging og handtering av homofobisk erting i ungdomsskolen*: Revidert rapport med utprøving og forslag til tiltak. Hemilsenteret, Hemil-rapport nr. 1. Bergen.
- Smith, P. K. (2005). Definition, types and prevalence of school bullying and violence. I: E. Munthe, E. Solli, E. Ytre Arne og E. Roland (red.), *Taking fear out of schools*. Stavanger: University of Stavanger, Centre for Behavioural Research Smith 2007.
- Smith, P. K. (2013). School bullying. *Sociologica, Problemas e práticas*, 71, 81–98.
- Smith, P. K. og Slonje, R. (2010). Cyberbullying. The nature and Extent of a New Kind of Bullying, In and Out of School. I: S. R. Jimerson, S. M. Swearer og D. L. Espelage (red): *Handbook of bullying in schools. An international perspective*.
- Smith, P. K. (2011). Bullying in school: Thirty years of research. I: C. P. Monks og I. Coyne (2011): *Bullying in different contexts*. New York: Cambridge University Press.
- Smith, P. K. (2012). Why has aggression been thought of as maladaptive? I: T. D. Little., P. C. Rodkin og P. H. Hawley (red.): *Aggressions and adaptation. Aggression and Adaptation: The Bright Side to Bad Behavior*. New York: Psychology Press.
- Smith, P. K. (2014). *Understanding school bullying. Its Nature og Prevention Strategies*. SAGE Publication.
- Smith, P. K., Smith, C., Osborn, R. og Samara, M. (2008). A content analysis of school anti-bullying policies: progress and limitations. *Educational Psychology in Practice*, 24, 1–12.
- Smith, P. K. og Steffgen, G. (2013). *Cyberbullying through the new media. Findings from an international network*. Taylor and Francis group: Psychology Press.

- Smith, P. K., Mahdavi, J., Carvalho, M., Fisher, S., Russell, S. og Tippett, N. (2008). Cyberbullying: its nature and impact in secondary school pupils. *Journal of Child Psychology and Psychiatry* 49, 347–385.
- Smith, P. K., Pepler, D. og Rigby, K. (2004). *Bullying in schools. How successful can interventions be?* Cambridge University Press.
- Socialdepartementet (2006). *Ungdomar, stress och psykisk ohälsa: Analyser och forslag*
- Sortland, N. og Einarsen, S. (2000). Mellom-menneskelige konflikter: årsaker og kommunikasjonsmønstre, I: Einarsen, S. og Skogstad, (red.). *Det gode arbeidsmiljø: Krav og utfordringer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Spears, B., Slee, P., Owens, L. og Johnson B. (2009). Behind the scenes and screens: Insights into the human dimensions of covert and cyberbullying. *Journal of Psychology* 217, 189–196.
- SSB (2011a). Samfunnsspeilet 2011/5–6. Barnevernet – et tilbud til mange. I: C. Bergjordet, T. Dyrhaug, J. Å. Haugen. (2011) *Samfunnsspeilet 2011/5–6*.
- SSB (2011b). Nedgang i husholdningenes inntekter. Eplan, J. og Kireberg, M. I. Samfunnsspeilet 2011/5-6
- SSB (2012a). Samfunnsspeilet 2012/5. Utdanningsnivå i befolkningen – innvandrere. Norges innvandrere – både høyt og lavt utdannet.
- SSB (2012b). *Kirke- og religionsstatistikk i SSB. Hva forteller statistikkene om religion, tro og livssyn i Norge? Samfunnsspeilet 2012/1. s. 45–52.*
- SSB (2013a). *Gjennomstrømming i videregående opplæring 2007–2012.*
- SSB (2013b). *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre – befolkningsstatistikk. Stort mangfold i lille Norge. Samfunnsspeilet 5/2013.*
- SSB (2013c). Økende lønnsforskjeller det siste tiåret.
- SSB (2014a). *Nøkkeltall for likestilling.*
- SSB (2014b). *Dødsårsaker, selvmord etter kjønn og alder.*
- SSB (2014c). *Fakta om utdanning – noen nøkkeltall.*
- SSB (2014d). *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre*, 1 januar 2014, SSB: <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbf/aar/2014-04-24>. (Lest 05.05.2014)
- St.meld. nr. 23 (1997–98). *Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov. Den spesialpedagogiske tiltakskjeda og det statlige støtte-systemet.*
- St.meld. nr. 35 (1990–91) *Tillegg til St.meld. nr. 54 for 1989–90. Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov (spesialskolene).*
- St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn.*
- St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*, Innst. S. nr. 268 (2003–2004) Utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 16 (2006–2007) *... og ingen sto igjen – Tidlig innsats for livslang læring*. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 11 (2008–2009) *Læreren, Rollen og utdanning*, Innst. S. nr.185 (2008–2009) Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap.*
- St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen, Rett behandling, på rett sted, til rett tid*
- Staksrud, E. (2011). Norske barn på Internett: Høy risiko – liten skade? *Nordicom Information*, 33, 59–70.
- Staksrud, E. (2013). *Digital Mobbing: Hvem, hvordan, hvorfor – og hva kan voksne gjøre?* Oslo: Kommuneforlaget.
- Staksrud, E. (2014). Presentasjon holdt på konferanse 18. 09. 2014 på Litteraturhuset i Oslo.
- Staksrud E, og Ólafsson, K. (2013). Awareness: Strategies, mobilization and effectiveness. In B. O'Neill, E. Staksrud og S. McLaughlin (Eds.), *Towards a better Internet for children? – European Policy Pillars, Players and Paradoxes*. S 57–76. Göteborg: Nordicom.
- Stald, G., Green, L., Barbovski, M., Haddon, L., Mascheroni, G., Ságvári, B. og Tsaliki, L. (2014). *Online on the mobile: Internet use on smartphones and associated risks among youth in Europe* *Eu Kids Online* (s. 22): London School of Economics and Political Science.
- Stang, E. G. og Aamodt, H. A. (2013). I: E. G. Stang., H.A. Aamodt., Sverdrup, S. Kristoffersen og A. Winsvold. *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Regelkunnskap og praksis*. NOVA rapport 3.
- Stoll, L. (2009). Capacity building for school improvement or creating capacity for learning? A changing landscape. *Journal of educational change*, 10, 115–127.
- Stoll, L. (2010). Connecting Learning Communities: Capacity Building for Systemic Change. I A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan, D. Hopkins. (2010) *Second International Handbook of Educational Change. Springer International Handbooks of Education* 23, 469–484.
- Stortinget (2000). Anmodningsvedtak nr. 335 datert 18. mai 2000.

- Strand, N. (2013). Utenforskapets pris, Hva gjør det med barn å bli holdt utenfor fellesskapet med andre barn? Hvilken pris betaler barnet, og hva koster mobbingen oss som samfunn? Hva gjør vi med mobbing? *Norsk psykologiforening*, 50, 688–702.
- Sullivan, K. (2010). *The anti-bullying handbook*. Second Edition, Oxford: Oxford University Press.
- Sunnevåg, A. K. (2009). Kunnskap om implementering – en forutsetning for å lykkes med utviklingsarbeid i skolen? (145–159). I: T. Nordahl og S. Dobson (red.) *Skolen og elevenes forutsetninger: om tilpasset opplæring i pedagogisk praksis og forskning*. Vallset: Oplandske bokforlag.
- Svendsen, S. H. (2013). *Affecting change? Cultural politics of sexuality and «race» in Norwegian education*. Doktoravhandling ved NTNU Trondheim: NTNU. Noregs teknisk-vitenskaplege universitet.
- Sykepleien (2014). *Halvparten gikk til helsesøstre*. Lastet ned fra <http://sykepleien.no/2014/01/halvparten-gikk-til-helsesostre?qt-artikkel-bunn=0> (lest 28.1.2015).
- Söderström, Å. (2013). Mobbing får næring i skolans arbeidsmiljø. I: Skolverket (red.). *Krenkninger i skolan – analyse av problem och lösningar*. s. 172–183. Stockholm: Skolverket. Fritzes.
- Søndergaard, D. M. (2009). Mobning og social eksklusionsangst. I: J. Kofoed og D. M. Søndergaard (red.). *Mobning. Sociale prosesser på afveje*. København, Hans Reitzels Forlag.
- Sørli, M. A. og Torsheim, T. (2011). Multilevel analysis of the relationship between teacher collective efficacy and problem behaviour in school. *School Effectiveness and School Improvement*, 22 175–191.
- Tehrani, N. (2004). Bullying: A source of chronic posttraumatic stress? *British journal of Guidance and Counselling*, 32. 357–366.
- Terry, A. A. (1998). Teachers as targets of bullying by their pupils: A study to investigate incidence». *British Journal of Educational Psychology*, 68, 255–268.
- Tetzchner, S. V. (2001). *Utviklingspsykologi. Barne- og ungdomsalderen*. Oslo: Gyldendal akademisk forlag.
- Thapa, A., Cohen, J., Guffey, S. og Higgins-D'alexandro, A. (2013). A review of school climate research. *Review of Educational Research*, 83, 357–385.
- Tokunaga, R. S. (2010). Following you home from school. A critical review and synthesis of research on Cyberbullying victimization. *Computers in Human Behavior* 26, 277–287.
- Ttofi, M. M. og Farrington D. P. (2009). What works in preventing bullying: Effective elements of anti-bullying programmes? *Journal of Aggression, Conflict and Peace Research*, 1. 13–24.
- Ttofi, M. M. og Farrington D. P. (2011). Effectiveness of school-based programs to reduce bullying: a systematic and meta-analytic review. *Journal of Experimental Criminology*, 7, 27–56.
- Ttofi, M. M., Farrington, D. P., Lösel, F. og Loeber, R. (2011). The predictive of school bullying versus later offending: A systematic/meta-analytic review of longitudinal studies. *Criminal Behaviour and Mental Health*, 21. 80–89.
- Twemlow, S. W., Fonagy, P., Sacco, C. og Brethour Jr, J. R. (2006). Teachers who bully students: A hidden trauma». *International Journal of Social Psychiatry*. Sage Publications. 52, 187–198.
- Tønnesen, L. K. B. (2004). *Norsk utdanningshistorie. En innføring med fokus på grunnskolen*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Ulvik, M. (2009). Slik eleven ser det – skolens bidrag i unge menneskers liv. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift* 2, 97–109.
- UNESCO (1994). *The Salamanca tatement and framework for action, on special needs education. Adopted by the world conference on special needs education access and quality*. Salamunca, Spain.
- Ungdomsstyrelsen (2013). 10 orsaker til avhopp. 379 unga beretter om avhopp från gymnasiet. Ungdomsstyrelsen. *Skrifter från Temagruppern Unga i arbetslivet 2013:2*.
- UNICEF (2007). *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*. 3. utgave. Geneve: Atar Rota Presse.
- UNICEF (2014). *Innspill til Djupedalutvalget*. Datert 18.2.2014.
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2005). *Veileder til opplæringsloven kapittel 9a*.
- Utdanningsdirektoratet (2005a). *Utvikling av sosial kompetanse*. Veileder for skolen.
- Utdanningsdirektoratet (2005b). *Strategi for læringsmiljøet i grunnsopplæringen 2005–2008*.
- Utdanningsdirektoratet (2009a). *Materiell for helhetlig arbeid med læringsmiljøet*. Publisert på Utdanningsdirektoratets hjemmeside. Lastet ned fra http://www.udir.no/upload/Laringsmiljo/Materiell/Bedre_laringsmiljo_materiell.pdf (lest 10.09.14).
- Utdanningsdirektoratet (2009b). *Veileder til opplæringsloven kapittel 5 om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*.

- Utdanningsdirektoratet (2010). *Rapport – Utredning av typiske kjennetegn ved enkeltsaker knyttet til skolens psykososiale miljø (mobbing) og forslag til tiltak*.
- Utdanningsdirektoratet (2011a). *Sluttrapport. Kunnskapsløftet – fra ord til handling 2006–2010*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet (2011b). *Strategiplan for satsningen Bedre læringsmiljø*.
- Utdanningsdirektoratet (2012a). *Oppsummering. Tilsyn med elevenes psykososiale miljø, opplæringsloven kapittel 9a*. Brev til Kunnskapsdepartementet. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet (2012b). *Rammeverk for grunnleggende ferdigheter*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet (2012c). *Tolkningsuttalelse: Mobilbruk og ordensreglement, mobilbruk i skolen*. <http://www.udir.no/Regelverk/Finn-regelverk-for-opplaring/Finn-regelverk-etter-tema/Laringsmiljo/Mobilbruk-pa-skolen/>
- Utdanningsdirektoratet (2012d). *Vurdering av støtte til antimobbeprogram og læringsmiljøprogram*. Oslo: Utdanningsdirektoratet. <http://www.udir.no/Laringsmiljo/Arbeid-mot-mobbing/Stotte-til-laringsmiljo-og-antimobbeprogrammer/> (lest 02.12.14).
- Utdanningsdirektoratet (2013a). *Faktaark tilsyn som virkemiddel*. Notat til utvalget.
- Utdanningsdirektoratet (2013b). *Fylkesmennenes årsrapporter for årene 2011 til 2013*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet (2013c). *Metodehåndbok tilsyn*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet (2013d). *Regelverk i praksis. Sluttrapport for forprosjektet 2013*.
- Utdanningsdirektoratet (2013e). *Relasjoner mellom elever*. <http://www.udir.no/Laringsmiljo/Bedre-laringsmiljo/Elevrelasjoner/Relasjoner-mellom-elever/> (lest 17.06.14).
- Utdanningsdirektoratet (2013f). *Strategi for etter- og videreutdanning for tilsette i PP-tenesten*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet (2013g). *Teoretisk bakgrunnsdokument for arbeid med klasseledelse på ungdomstrinnet. Rammeverket for skolebasert kompetanseutvikling på ungdomstrinnet 2012–2017*. Vedlegg 1.
- Utdanningsdirektoratet (2013h). *Tilsyn – faktaark*. Notat til utvalget.
- Utdanningsdirektoratet (2013i). *Utdanningsspeilet*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet (2014a). *Kompetanse for en rektor*. Lastet ned fra <http://www.udir.no/>
- Utvikling/Rektorutdanning/Artikler-rektorutdanning/Kompetanse-for-en-rektor–forventninger-og-krav/(lest 15.10.14).
- Utdanningsdirektoratet (2014b). *Oppsummering av Fylkesmannens tilsyn i 2013*. Brev til Kunnskapsdepartementet datert 30.04.2014. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet (2014c). *Rammeverk for skolebasert kompetanseutvikling. Skolebasert kompetanseutvikling på ungdomstrinnet 2013–2017*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet (2014d). Ofte stilte spørsmål. Lastet ned fra <http://www.udir.no/Utvikling/Rektorutdanning/Nasjonalt-utdannings-tilbud-for-rektorer/> (lest 15.10.14).
- Utdanningsdirektoratet (2014e). *Utdanningsspeilet*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet (2014f). *Videreutdanning for lærere*. Felles strategi for etter- og videreutdanning.
- Utdanningsforbundet (2012). *Lærerprofesjonens etiske plattform*. Oslo: Utdanningsforbundet.
- Vaage, O. F. (2013). Unge har mer fritid – men savner samvær. SSB, *Samfunnsspeilet 2*. s. 2–9.
- Vaaland, G. S. og Roland, E. (2012). Pupil aggressiveness and perceptual orientation towards weakness in a teacher who is new to the class. *Teacher and teacher Education*, 29, 177–187.
- Vaaland, G. S. (2011). God start- utvikling av klassen som sosialt system. I: U. V. Midthassel, E. Bru, S. K. Ertesvåg og Roland, E. (red.). *Tidlig intervensjon og systemrettet arbeid for et godt læringsmiljø*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Van der Wal, M. F., de Wit C. A. M., Hirasings, og R. A. (2003): Psychosocial health among young victims and offenders of direct and indirect bullying. *Pediatrics* 111, 1312–1317.
- Vandebosch, H. og Van Cleemput. K. (2009). Cyberbullying among youngsters: Profiles of bullies and victims. *New Media and society*. 11, 1349–1371.
- Vedøy, T. F. og Skretting, A. (2009): *Ungdom og rusmidler. Resultater fra spørreskjemaundersøkelser 1968 – 2008*. SIRUS rapport nr 5/2009.
- Veenstra, M., Moum, T. og Røysamb, E. (2005). Relationships between health domains and sense of coherence: A two-year cross-lagged in patients with chronic illness. *Quality of Life Research*. Vol. 14. s 1455–1465.
- Veerman, J. W. og van Yperen, T. A. (2007). Degrees of freedom and degrees of certainty: A developmental model for the establishment of evidence-based youth care. *Evaluation and Program Planning*, 30, 212–221.

- Vibe, N. og Sandberg, N. (2010). *Spørsmål til Skole-Norge våren 2010. Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere*. NIFU, Rapport nr. 14. Oslo: NIFU STEP.
- Vibe, N. (2013). *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2010: Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere*. NIFU Rapport 49. Trondheim: NIFU.
- Wandersman, A., Duffy, J., Flaspohler, P., Noonan, R., Lubell, K., Stillman, L. og Saul, J. (2008). Bridging the gap between prevention research and practice: The interactive systems framework for dissemination and implementation. *American Journal of Community Psychology*, 41, 171–181.
- Warp, S. (2012). Elevenes Psykososiale skolemiljø. I: H. Jakhelln og T. Welstad (red). *Utdanningsrettslige emner, artikler med utvalgte team fra skole- og utdanningsrettens områder*. Oslo: Cappelen Damm Akademiske.
- Weare, K. og Nind, M. (2011). Mental health promotion and problem prevention in schools: what does the evidence say? *Health Promotion International*, 26 (S1), i 29-i69.
- Webster-Stratton, C. (2013). *Hvordan fremme sosial og emosjonell kompetanse hos barn*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Welstad, T. og Warp, S. (2011). *Realisering av elevens rett til et godt psykososialmiljø i skolen og et elevombud rolle*. Utredning av opplæringslovens kapittel 9a og behovet for å opprette et permanent elevombud. Oslo: Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo.
- Welstad, T. (2011a). Skoleledere som rettsanvendere. I: J. Møller og E. Ottesen. *Rektor som leder og sjef. Om styring, ledelse og utvikling i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Welstad, T. (2011b). *Skolerett og elever – en gjennomgang og analyse av klagesaker for Fylkesmann i Oslo og Akershus*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Wendelborg, C. (2014a). *Mobbing, krenkelser og arbeidsro i timene. Analyse av Elevundersøkelsen 2013*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Wendelborg, C. (2014b). *Forekomst av krenkelser – skolenivå*. Notat til Djupedal-utvalget.
- Wendelborg, C. (2015). *Mobbing, krenkelser og arbeidsro i skolen. Analyse av Elevundersøkelsen skoleåret 2014/15*. Trondheim: NTNU.
- Wendelborg, C., Paulsen, V., Røe, M., Valenta, M. og Skaalvik, E. (2013). *Elevundersøkelsen 2012: Analyse av elevundersøkelsen 2012*. Trondheim: NTNU samfunnsforskning.
- Wendelborg, C., Røe, M. og Federici, R. A. (2014). *Elevundersøkelsen 2013. Analyse av Elevundersøkelsen 2013*. Trondheim: NTNU.
- Westergård, E. og Galloway, D. (2004). Parental dissatisfaction with school: prevalence and relationship with demographic variables, and phase, size and location of school. *Scandinavian journal of educational research*, 48, 189–204.
- Westergård, E. og Galloway, D. (2010). Partnerships, participation and parental disillusionment in home-school contacts: A study in two schools in Norway. *An International Journal of Personal, Social and Emotional Development*. 28, 97–107.
- Westergård, E. (2007). *Lærere og foreldre – effektive samarbeidspartnere? Et forskningsperspektiv*. KS – konferanse: Ansvar for læring. Stavanger.
- Westergård, E. (2010). *Parental disillusionment with school: Prevalence, correlates, development and prevention*. Doktorgradsavhandling.
- Westergård, E. (2011). Skolens møte med foreldres behov. I: U. V. Midthassel, E. Bru., S. K. Ertesvåg og E. Roland (red): *Tidlig intervensjon og systemrettet arbeid for et godt læringsmiljø*.
- Westergård, E. (2013a). Teacher competencies and parental cooperation. *International Journal about Parents in Education*, 91–99.
- Wichstrøm, L. (1999). The emergence of gender difference in depressed mood during adolescence: The role of intensified gender socialization. *Developmental Psychology*, Vol 35. pp. 232–245.
- Woolfolk, A. (2009). *Pedagogisk psykologi*. Trondheim: Tapir Akademisk forlag.
- Ybarra, M. L., Mitchell, K. J., Wolak, J. og Finkelhor, D. (2006). Examining Characteristics and Associated Distress Related to Internet Harassment: Findings From the Second Youth Internet Safety Survey. *Pediatrics* Vol. 118 No. 4 s. 1169–1177.
- Øia, T. og Vestel, V. (2014). Generasjonskløfta som forsvant. *Tidsskrift for ungdomsforskning* 14, 1, 99–133.
- Øiestad, G. (2012). Vennskap bygger selvfølelse. I: J. Sandsmark. (red.). *Voksne skaper vennskap. Arbeid med inkluderende miljøer i skolen*. KS: Kommuneforlaget.

Regelverk

Norske lover og forskrifter

Akvakulturloven (2005). Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur.

Arbeidsmiljøloven (2005). Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.

Arbeids- og velferdsforvaltningsloven (2006). Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen.

Barnehageloven (2005). Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager.

Barnelova (1981). Lov 8. mars 1981 nr. 7 om barn og foreldre.

Barneombudsloven (1981). Lov 6. mars 1981 nr. 5 om barneombud.

Barnevernloven (1992). Lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester.

Diskrimineringsloven om etnisitet (2013). Lov 21. juni 2013 nr. 60 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn.

Diskrimineringsloven om seksuell orientering (2013). Lov 21. juni 2013 nr. 58 om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (2013). Lov 21. juni 2013 nr. 61 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Diskrimineringsombudsloven (2005). Lov 10. juni 2005 nr. 40 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemda.

Dyrevelferdsloven (2009). Lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd.

Folkehelseloven (2011). Lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid.

Foreldelsesloven (1979). Lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringar.

Forvaltningsloven (1967). Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

Grunnloven (1814). Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814.

Helsepersonelloven (1999). Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v.

Helse- og omsorgstjenesteloven (2011). Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.

Konkurranseloven (2004). Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger.

Kommuneloven (1992). Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner.

Likestillingsloven (2013). Lov 21. juni 2013 nr. 59 om likestilling mellom kjønnene.

Markedsføringsloven (2009). Lov 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv.

Menneskerettsloven (1999). Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

Opplæringsloven (1998). Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa.

Pasient og brukerrettighetsloven (1999). Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient og brukerrettigheter.

Personopplysningsloven (2000). Lov 14. mars 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger.

Plan- og bygningsloven (2008). Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.

Politielloven (1995). Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet.

Privatskolelova (2003). Lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skoler med rett til statstilskot.

Psykisk helsevernlov (1999). Lov 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern.

Rettshjelpsloven (1980). Lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp.

Skadeerstatningsloven (1969). Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeerstatning.

Spesialhelsetjenesteloven (1999). Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenester m.m.

Straffeloven (1902). Lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov.

Tvangsfullbyrdelsesloven (1992). Lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse.

Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten (2003).

Forskrift til opplæringslova (2006).

Forskrift om rammeplan for lektorutdanning for trinn 8–13 (2013).

Opphevet regelverk

Grunnskoleloven av 1969.
Lov om videregående opplæring av 1974.
Grunnskoleforskriften.

Rettspraksis

Rt-1993 side 811 (Malvik-dommen).
Rt. 2012 side 146 (Kristiansand-dommen).
LB-2004 side 7399.

Rundskriv

Rundskriv 109/14. Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomisk analyse mv. (Finansdepartementet).

Rundskriv. F-05–10. Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanningene for 1.-7. trinn og 5.-10. trinn og forskriv til rammeplan for de samiske grunnskolelærerutdanningene for 1.-7. trinn og 5.-10. trinn. (Kunnskapsdepartementet.).

Udir 2–2010. Retten til et godt psykososialmiljø etter opplæringsloven kapittel 9a. (Utdanningsdirektoratet.).

Udir 4–2014. Systemrettet arbeid etter opplæringsloven kapittel 9a (Utdanningsdirektoratet).

Utenlandske lover

Diskrimineringslag (2008). Diskrimineringslag (2008:567). (Sverige).

Skollagen (2010). Skollagen (SFS 2010:800). (Sverige).

Undervisningsmiljøloven (2001). Lov nr. 166 af 14. mars 2001 om elevs og studerendes undervisningsmiljø. (Danmark).

Internasjonale konvensjoner

Barnekonvensjonen (1989). FNs konvensjon for barns rettigheter.

EMK (1950). Den europeiske menneskerettighetskonvensjon.

FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne av 13. desember 2006.

FNs erklæring om urfolks rettigheter (2007).

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (1989).

Kvinnekonvensjonen (1979). FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner.

Rasediskrimineringskonvensjonen (1965). FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering.

SP (1966). FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter.

Tilleggsprotokoll 3, Barnekonvensjonen (2011). Valgfri protokoll til konvensjonen om barns rettigheter om individklageordning.

ØSK (1966). FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

FNs barnekomite

FNs barnekomite (2010). Concluding observations: Norway CRC/C/NOR/CO/4. Dokumentdato: 29. januar 2010.

FNs barnekomite (2001). General Comment No. 1: The Aims of Education HRI/GEN/1/Rev. 5 (CRC/GC/2001/1).

FNs barnekomite (2003). General Comment No. 5: General measures of implementation for Convention on the Rights of the Child (CRC/GC/2003/5).

FNs barnekomite (2009a). General Comment No. 11: Indigenous children and their rights under the Convention (CRC/C/GC/11).

FNs barnekomite (2009b). General Comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard (CRC/C/GC/12).

FNs barnekomite (2011). General Comment No. 13: The right of the child to freedom from all forms of violence (CRC/C/GC/13).

FNs barnekomite (2013). General Comment No. 14: On the right of the child to have his or her best interest taken as a primary consideration (art. 3, para. 1) (CRC/C/GC/14).

Vedlegg 1**UNGSINNs vurdering av tiltak***Klassifisering av dokumentasjonsgrad*

Tabell 1.1 Evidensnivå knyttet til klassifikasjon av dokumentasjonsgrad

Evidensnivå	Forskningsmetode	Dokumentasjonsgrad
4. Dokumentert virksomt tiltak	RCT under naturlige betingelser (effectiveness), replikert av minst én uavhengig forsker og 1 års oppfølging.	*****
	RCT laboratoriestudie (efficacy) eller avbrutte tids-seriedesign med 1 års oppfølging. Longitudinelle kohortstudier.	****
3. Funksjonelt virksomt tiltak	Kvasi-eksperiment med kontrollgrupper	***
	Theory of change studier, referansestudier, norm-studier.	**
	Enkle før- og ettermålinger, serier med n=1 (multiple baseline).	*
2. Sannsynlig virksomt tiltak	Reviewer, litteraturgjennomgørelser, ekspert-uttalelser, enkle n=1 med få subjekter. Baserer seg bare på internasjonal forskning	
1. Potensielt virksomt tiltak	Deskriptive studier, observasjoner, dokumentanalyser, intervjuer, kvalitative studier, kasestudier	

Når det foreligger effektstudier (tiltak på evidensnivå 3 og 4), klassifiseres tiltakene også i dokumentasjonsgrad. Dette gir en ytterligere differensiering av graden av dokumentasjon. Dokumentasjonsgraden relateres til forskningsmetoder og visualiseres med stjerner fra * (enkle før- og ettermålinger) til ***** (randomiserte kontrollerte studier under naturlige betingelser med minst ett års oppfølging, der det foreligger minst en replikasjon av uavhengig forsker).

Her vises en oversikt over tiltak som er tenkt brukt i skolen, og som er tilgjengelige i Norge, samt Ungsinnns vurdering av disse. En mer fullstendig vurdering av tiltakene finnes på ungsinn.no. I tillegg finnes det noen tiltak som er under vurdering, eller så nye at de ikke er kommet med ennå. Dette gjelder for eksempel MOT, DUÅ (De Utrolige Årene, skole-barnehage-programmet) og Mestrende barn. Det finnes i tillegg en del tiltak som retter seg mot barn og unge som har problemer med for eksempel angst, depresjon eller lav selvtillit, kanskje som en følge av langvarig mobbing eller andre traumer. Disse tiltakene kan tilbys i en skolekontekst eller av andre tjenester (se ungsinn.no).

I Ungsinn var det ved utgangen av 2014 registrert tolv skolebaserte tiltak rettet mot mobbing, skolemiljø og psykisk helse. Av disse ble halvparten klassifisert på nivå 3 eller 4, noe som innebærer at det er gjennomført noen form for empiriske studier for å belyse effekten. To programmer hadde et hovedfokus på å redusere mobbing (Olweusprogrammet og Zero). Av disse fikk Olweus den høyeste rangeringen (evidensnivå 4), mens Zero fikk evidensnivå 3. Dette skyldes at det er gjennomført mer omfattende studier i Norge av Olweusprogrammet med mer positive resultater enn for Zero. PALS (evidensnivå 3) og Respekt (evidensnivå 4) er begge skoleomfattende innsatser, men med litt ulike målsettinger. Respekt vektlegger reduksjon av flere former for problemat-

ferd, inklusive mobbing, mens PALS har målsettinger som bedre skolemiljø, skolefaglig og sosial mestring og mindre mobbing. For PALS gjennomføres det for tiden er større studie som vil belyse effekten av programmet. I tillegg kan Zippys ven-

ner (evidensnivå 4) nevnes. Det er et helsefremmende klassebasert tiltak rettet mot å fremme god psykisk helse (1.-4. klasse), og som også viste seg å føre til redusert forekomst av mobbing.

Tiltak	Type tiltak	Målsetning	Målgruppe	Ungsinns vurdering
Evidensnivå 4: Dokumentert virksomt tiltak Dokumentasjons- grad *****	Olweus- programmet innsats	Skoleomfattende Forebygge og redusere mobbing, skape et trygt skolemiljø og redusere antisosial atferd.	Elever i grunnskolen	Programmet er grundig beskrevet, har en god teoretisk forankring og har vist konsistente effekter gjennom syv norske studier samt gjennom uavhengige utenlandske replikasjoner. Studiene viser nedgang både i antall barn som mobber og barn som blir mobbet. Mobbeproblemet er redusert med mellom 30 og 60 %. Studiene vurderes til å ha god kvalitet og at resultatene derfor er pålitelige.
Evidensnivå 4: Dokumentert virksomt tiltak Dokumentasjons- grad ****	Zippys venner basert tiltak gis av lærere	Fremme psykisk helse, gjenkjenne følelser, håndtere konflikter, stressmestring samt fremme samarbeid, empati og vennskap.	All elever i 1. – 4. klasse	Programmet er grundig beskrevet og har en god teoretisk forankring. Det er gjennomført én norsk effektstudie der en fant større effekter på reduksjon av mobbing, styrking av akademiske ferdigheter og godt klassemiljø enn på elevers psykiske helse. Studien vurderes til å ha god kvalitet og at resultatene derfor er pålitelige.
RESPEKT	Skoleutviklings- program	Redusere mobbing, disiplinproblemer og konsentrasjons- vansker, skulk, rasisme, vold og gjeng- dannelse	Grunnskolen	Programmet er grundig beskrevet og har en god teoretisk forankring. Det er gjennomført flere studier som viser reduksjon i mobbing, konsentrasjonsproblemer samt bedring i klasseledelse. Resultatene varierer i forhold til klassetrinn. Studiene vurderes til å ha god kvalitet og at resultatene derfor er pålitelige.
Evidensnivå 3: Funksjonelt virksomt Dokumentasjons- grad ***	PALS Skoleomfattende innsats	Skape ert trygt og godt skolemiljø, fremme skolefaglig og sosial mestring, hindre mobbing, skape gode relasjoner mellom voksne og barn og barna imellom, forhindre risikoutvikling.	Elever i grunn-skolen	Programmet er grundig beskrevet, har en solid teoretisk forankring. En mindre studie i Norge viste positive effekter på noen av utfallene, men ikke alle. Resultater fra en meget stor norsk studie forventes å være tilgjengelig ganske snart. Den vil gi sikrere resultater.

Tiltak	Type tiltak	Målsetning	Målgruppe	Ungsinns vurdering
VIP	Psykoedukativt program gis av skolen i samarbeid skolehelse-tjenesten og spesialisthelsetjenesten	Gjøre elever bedre rustet til å ta vare på sin psykiske helse og kjenne til hjelpetiltak	Elever på første året i videregående skole	Programmet er grundig beskrevet, men kan få en mer spesifikk teoretisk forankring. Det er gjennomført en studie i Norge som fant positive resultater for hjelpsøking, angst og kunnskap. Studiens gjennomføring gir gode indikasjoner på at tiltaket har effekt, men er ikke pålitelig nok til at man kan hevde at tiltaket er dokumentert virksomt.
Zero	Helhetlig skoleinnsats	Redusere mobbing, forebygge at mobbing oppstår, øke elevenes trivsel, samt redusere redselen for å bli mobbet	Elever i grunnskolen	Programmet er grundig beskrevet og har en god teoretisk forankring. Det er gjennomført to studier i Norge som fant små effekter for reduksjon av mobbing. Studiens gjennomføring gir gode indikasjoner på at tiltaket har effekt, men er ikke pålitelig nok til at man kan hevde at tiltaket er dokumentert virksomt.
Evidensnivå 3: Funksjonelt virksomt Dokumentasjonsgrad *	Venn 1 Kortvarig undervisningsprogram gis i skolen av repr fra Mental helse med tidligere brukere Øke kunnskap om psykisk helse, forebygge fordommer, stimulere til vennskap og informere om hvor man kan søke hjelp	Ungdom i alderen 13–22 år	Programmet er grundig beskrevet, men kan få en mer spesifikk teoretisk forankring. En studie viser at ungdom fikk økt kunnskap etter intervensjonen. Metodiske svakheter gjør resultatene noe usikre.	
ART	Gruppebasert intervensjon som kan tilbys i skolen	Forebygge og redusere problematferd	Barn/unge i aldere 4–20 år som har eller er i risiko for utvikle atferdsvansker	Programmet er grundig beskrevet og har en god teoretisk forankring. To norske studier er gjennomført. I begge fant man reduksjon i atferdsvansker og bedret sosial kompetanse. Svakheter i forskningskvalitet gjør resultatene noe usikre. Positive resultater fra utenlandske studier styrker imidlertid antagelsen om at tiltaket er virksomt.
Evidensnivå 2: Sannsynlig virksomt	Kan brukes som et universalt forebyggende tiltak i skolen. Baseres på KAT	Lære seg hvordan man kan takle vanskelige situasjoner og påvirke egne følelser.	Barn og ungdom	Tiltaket er beskrevet og metodene er forankret i allment akseptert teori. Det foreligger ingen effektstudier på tiltaket ennå.

Tiltak	Type tiltak	Målsetning	Målgruppe	Ungsinns vurdering
TIBIR – Sosial ferdighets-trening	Individuell intervensjon som gis til barnet i skolen parallelt med at foreldre får veiledning.	Redusere atferdsproblemer, fremme sosiale ferdigheter og øke sosial inkludering	Barn i alderen 6–12 år som har eller er i risiko for utvikle atferds-vansker	Programmet er grundig beskrevet og har en god teoretisk forankring. Foreløpig finnes det ingen effektstudier.
Alle har en psykisk helse	Undervisning gitt av lærere	Forebygge utvikling av psykiske vansker, utfordre holdninger til psykisk helse og gi kunnskap om psykiske vansker	Elever i ungdomsskolen	Programmet er grundig beskrevet, men kan få en mer spesifikk teoretisk forankring.
Evidensnivå 1: Potensielt virksomt	Hva er det med Monica? Kompetansehevingsprogram om psykisk helse for ansatte i skolen	Øke ansattes kunnskap og derigjennom gjøre skolen bedre i stand til å oppdage elever med vansker, tilrettelegge for dem, bidra til at de som trenger det får mer hjelp utenfor skolen og gi elevene kunnskap om psykisk helse gjennom lærernes undervisning.	Lærer og andre som arbeider med elever i videregående skole.	Tiltaket er noe beskrevet. Det foreligger ikke en manual, og innholdet i kurset varierer fra gang til gang. Det finnes ingen teoretisk forankring av de tenkte sammenhengene for metodene som benyttes og utfallene som forventes. En studie antyder at lærerne selv mente de hadde fått mer kunnskap. Studien hadde store metodiske svakheter, og kan ikke sies å gi verdifull informasjon om effekten av dette tiltaket.

Norges offentlige utredninger

2014 og 2015

Statsministeren:

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2014: 3 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2014
NOU 2014: 17 Pensjonsordning for arbeidstakere til sjøs

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2014: 8 Tolkning i offentlig sektor
NOU 2014: 9 Ny adopsjonslov

Finansdepartementet:

NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi
NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2014: 12 Åpent og rettferdig – prioriteringer i helsetjenesten

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2014: 1 Ny arvelov
NOU 2014: 10 Skyldevne, sakkyndighet og samfunnsvern

Klima- og miljødepartementet:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

NOU 2014: 6 Revisjon av eierseksjonsloven

Kulturdepartementet:

NOU 2014: 2 Lik og likskap

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2014: 5 MOOC til Norge
NOU 2014: 7 Elevenes læring i fremtidens skole
NOU 2014: 14 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg
NOU 2015: 2 Å høre til

Landbruks- og matdepartementet:

NOU 2014: 15 Norsk pelsdyrhold – bærekraftig utvikling eller styrt avvikling?

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2014: 4 Enklere regler – bedre anskaffelser
NOU 2014: 11 Konkurranselagenemda
NOU 2014: 16 Sjømatindustrien

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

Utenriksdepartementet:

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog AS – 03/2015