



Fakultet for lærerutdanning og pedagogikk

Berit Marie Øyehaug

Masteroppgave

Strategier for skolemiljøarbeidet  
– utilsiktede konsekvenser?

Strategies for school environment work - unintended consequences?

Master i utdanningsledelse

2022

## Norsk sammendrag

Kapittel 9 A i opplæringsloven pålegger skolen å sikre et trygt og godt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring for alle elever. Det er den enkelte elevens subjektive opplevelse som avgjør om skolemiljøet er trygt og godt. Kapitlet ble innført i august 2017, etter et grundig forarbeid som pågikk i flere år. Kapittel 9A regulerer skolens og skoleeiers strategier for arbeid med skolemiljøet. Disse strategiene har omfattende konsekvenser for arbeidet i skolen. Viktigste er de konsekvenser som innebærer at barn og unge får et skolemiljø der de har det trygt og godt, trives og lærer. I denne studien ser jeg på eventuelle utilsiktede konsekvenser av strategiene i to artikler. Artikkelen 1 er en kvalitativ undersøkelse der det stilles spørsmål ved noen skolelederes erfaringer med vektleggingen av elevers subjektive opplevelser. Artikkelen 2 er en diskursanalyse av lovens forarbeider, rapporten *Å høre til*. Det stilles spørsmål om hvordan forarbeidene reflekterer omkring makt i skolen.

Vektleggingen av enkeltelevers subjektive opplevelse er problematisk med den nye forståelsen av mobbing, der man ser mobbing som en kompleks, sosial gruppeprosess. Mobbing kan dermed ikke knyttes til roller som utøver av mobbing, eller offer for mobbing. Forebygging av mobbing innebærer arbeid med elevers læringsmiljø i hele klasser, der flere aktørers subjektive opplevelser kan spille inn. Her avdekkes ulikheten mellom en juridisk og en pedagogisk forståelse av mobbing og krenkelser, og hvordan de kan forebygges. Ulike forståelser av begrepene *skolemiljø* og *læringsmiljø* trekkes også inn. Dette er to til dels overlappende begreper, men begrepet *skolemiljø* anvendes rent juridisk, mens *læringsmiljø* brukes innenfor pedagogikken.

Funn i denne studien leder til at et vesentlig perspektiv kan løftes fram: Forholdet mellom jus og pedagogikk i arbeidet med elevers skolemiljø. Her kan det synes som at jussen har en forrang framfor pedagogikken. Innenfor det juridiske perspektivet anvendes institusjonell makt, med kontroll, tilsyn og mulighet for sanksjoner. Forarbeidene til loven gjenspeiler en ensidig vektlegging av denne formen for makt. Innenfor det pedagogiske perspektivet utøves faglig profesjonelt skjønn av lærere og skoleledere. Dette domineres av kommunikativ makt der enighet og forståelse står sentralt. Funn i studien kan tyde på at det pedagogiske perspektivet i dag stilles i bakgrunnen i arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, og at pedagogenes faglige autoritet taper i samspillet med juristene.

---

## Engelsk sammendrag (abstract)

Chapter 9A in the Norwegian Education Act clearly states the schools' responsibility to ensure all pupils a good psychosocial school environment conducive to health, well-being and learning. Each pupil's subjective experience determines whether the school environment is good or not. The chapter was introduced in August 2017, after years of thorough preparations. Chapter 9A regulates the schools' and school owners' preparatory work with the school environment. These strategies have comprehensive consequences on the work the schools do. Most importantly are the consequences leading to pupils having a good psychosocial school environment where they feel safe, thrive and learn. In this master's thesis, I choose to have a look at any possible unintentional consequences of these strategies. This is done in two studies presented in two articles. Article 1 is a qualitative study of school leaders' experiences with the emphasis on pupils' subjective experiences. Article 2 is a discourse analysis of the law's preparatory works, the report «Å høre til» («To Belong To»). Whether the preparatory works reflects on authority in the school is questioned.

The emphasis on individual students' subjective experience is problematic with the new understanding of bullying, where bullying is seen as a complex, social group process. Bullying can thus not be linked to roles as perpetrator or victim of bullying. Prevention of bullying involves working with pupils' learning environment in whole classes, where several actors' subjective experiences can come into play. This reveals the difference between a legal and a pedagogical understanding of bullying and offences, and how they can be prevented. Different understandings of the terms school environment and learning environment are also included. These are two partly overlapping terms, but the term school environment is used purely legally, whereas learning environment is used within pedagogics.

Findings in this study leads to a significant perspective being highlighted: The relationship between law and pedagogics in the work with pupils' school environment. Here it may seem that the judicial takes precedence over the educational. Within the legal perspective, institutional power is used, with control, supervision, and the possibility of sanctions. The preparatory works of the law reflects a one-sided emphasis on this form of power. Within the educational perspective, professional judgement is exercised by teachers and school leaders. This is dominated by communicative power where agreement and understanding are key. Findings in the study may indicate that the pedagogical perspective winds up in the

background when working for a safe and good school environment, and the educators' professional authority loses in the interaction with the jurists.

## Forord

Ideen til denne masteroppgaven oppsto i jobben som skoleleder, der det kontinuerlige arbeidet for å sikre et trygt og godt skolemiljø setter sitt preg på arbeidshverdagen. Med mange års ledererfaring fra videregående skole har jeg opplevd tiden både før og etter det som blant skolefolk fortsatt omtales som «den nye 9A», lovparagrafen som ble innført i 2017, og som skal sikre alle elever et trygt og godt skolemiljø. Møtet med skoleledere som medstudenter på studiet i utdanningsledelse vekket ønsket om å se nærmere på hvordan skolemiljøarbeidet erfares i grunnskolen. Inspirasjon fra temaet utdanningsjuss med Anne Oline Haugen vekket interessen for å gå lovens forarbeider nærmere etter i sømmene. Diskursanalysen var ny for meg, til tross for flere år som norsklærer. Den åpnet en verden av muligheter til å avdekke hvordan språk og handlinger signaliserer makt og skaper de sosiale virkeligheter vi lever i.

Det er med blandede følelser jeg nå erkjenner at masteroppgaven er ferdig og studiet i utdanningsledelse nærmer seg slutten. Dette studiet ligger så tett opp til det skoleledere står i hver eneste dag, og det har vært oppløftende å erfare hvordan elevers læring holdes høyt innenfor alle ledelsestemaer som berøres i studiet. Diskusjoner blant studenter og forelesere har hele veien vært høydepunkter, uansett om de foregikk i ærverdige lokaler på Midtbyen skole, eller på Zoom.

Det er grunn til å takke de som har bidratt til at denne masteroppgaven nå er fullført. Først og fremst mine informanter som delte sine erfaringer fra skoleledelse og arbeid med et trygt og godt skolemiljø med meg på Teams den andre koronavåren. Deretter takk til mine medstudenter som med oppmuntring og erfaringsdeling pekte på nye vinklinger som kunne trekkes inn. Min travle veileder, Thomas Nordahl, har vært og er uvurderlig! Hans lange erfaring fra utdanningsforskning og den brede pedagogiske forståelsen har gjort meg trygg på at mitt tema er interessant og viktig. Jeg skylder ham en stor takk!

Og så er det selvfølgelig de nærmeste, barn og barnebarn som stadig fikk høre at det passer ikke denne helgen heller... Takk for deres tålmodighet! Og til sist, Anders. En varm og kjærlig takk til deg!

Trysil, mai 2022

Berit Marie Øyehaug

---

# Innholdsfortegnelse

<b>NORSK SAMMENDRAG</b> .....	<b>2</b>
<b>ENGELSK SAMMENDRAG (ABSTRACT)</b> .....	<b>3</b>
<b>FORORD</b> .....	<b>5</b>
<b>INNHALDSFORTEGNELSE</b> .....	<b>6</b>
<b>TABELLER OG FIGURER</b> .....	<b>8</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>9</b>
<b>2. TEORETISK GRUNNLAG</b> .....	<b>13</b>
2.1 TRYGT OG GODT PSYKOSOSIALT SKOLEMILJØ .....	13
2.1.1 <i>Forholdet mellom skolemiljø og læringsmiljø</i> .....	13
2.1.2 <i>Forståelse av mobbing og krenkelser</i> .....	14
2.1.3 <i>Elevers virkelighetsoppfatning</i> .....	16
2.2 JURIDISK OG PEDAGOGISK PERSPEKTIV .....	17
2.2.1 <i>Det juridiske perspektiv</i> .....	18
2.2.2 <i>Det pedagogiske perspektiv</i> .....	18
<b>3. EMPIRISK GRUNNLAG</b> .....	<b>20</b>
3.1 ELEVUNDERSØKELSEN .....	20
3.2 UNGDATA.....	22
3.3 EVALUERING AV NYTT KAPITTEL 9A.....	22
<b>4. DESIGN OG METODE</b> .....	<b>24</b>
4.1 MODELL AV OPPGAVENS DESIGN.....	24
4.1.1 <i>Dybdeintervjuer i artikkel 1</i> .....	25
4.1.2 <i>Kritisk diskursanalyse</i> .....	25
4.2 VITENSKAPSTEORI.....	26
4.3 VALIDITET OG RELIABILITET .....	28
4.3.1 <i>Validitet og reliabilitet i artikkel 1</i> .....	28

---

4.3.2	<i>Validitet og reliabilitet i artikkel 2</i> .....	29
4.4	FORSKNINGSETISKE VURDERINGER.....	30
<b>5.</b>	<b>PRESENTASJON AV RESULTATER</b> .....	<b>32</b>
5.1	HOVEDFUNN I ARTIKKEL 1 .....	32
5.2	HOVEDFUNN I ARTIKKEL 2 .....	33
<b>6.</b>	<b>DRØFTING OG KONKLUSJON</b> .....	<b>35</b>
	<b>LITTERATURLISTE</b> .....	<b>38</b>
	<b>ARTIKKEL 1: SKOLENS OPPGAVE VS. SUBJEKTIVE OPPLEVELSER</b> .....	<b>41</b>
	<b>ARTIKKEL 2: MAKT I NOU 2015:2, EN DISKURSANALYSE</b> .....	<b>63</b>
	<b>VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE</b> .....	<b>88</b>
	<b>VEDLEGG 2: MELDESKJEMA NSD</b> .....	<b>89</b>
	<b>VEDLEGG 3: FUNN FRA DISKURSANALYSE,</b> .....	<b>91</b>

## **Tabeller og figurer**

Modell 1:	Design	s. 23
Tabell 1:	Substantiv- og verbformer i diskursanalysen	s. 73
Tabell 2:	Modalitetsmarkører	s. 74
Tabell 3:	Nøkkeltbegreper	s. 75



---

# 1. Innledning

Begrepet *mobbing* dukket opp i litteraturen sent på 1960-tallet. Før det hadde ikke relasjoner mellom barn vekket noen oppmerksomhet, dette ble sett på som «herding» på veien mot å bli voksen. Men allerede i 1972 skriver Peter-Paul Heinemann om mobbing: «Få menneskelige problem er større eller kræver større oppmerksomhet i en tid som präglas av befolkningsexplosionens og urbaniseringens alltmer ökande trängsel och konfrontationer. Få menneskelige problem är så gamla och så svårbemästrade» (Heinemann, 1972, s. 7). I de 50 årene som har gått etter det har mobbing blitt et internasjonalt forskningsfelt med opphav i Skandinavia (Boge, 2019). Hos Nordahl (2010) finner vi: «Mange sliter med denne typen opplevelser hele livet, og det har en klart ødeleggende innflytelse på deres identitet» (s. 175). Gjennom 50 år med forskning og forsøk på å begrense mobbingen har man hatt antimobbeprogrammer, mål om nullforekomst av mobbing innen en viss tid og manifest mot mobbing med aktører fra regjeringen, barneombudet, lokalpolitikere og utdanningsforbundet. I dag er mobbing på dagsordenen i alle skoler og hos alle skoleeiere. I 2017 ble opplæringslovens kapittel 9A om skolemiljø betydelig endret. Hensikten med dette var å styrke rettighetene for elever som blir mobbet og for deres foreldre.

Allerede i 2003 ble skolens ansvar for å oppfylle elevers rett til et godt psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring nedfelt i kapittel 9a i opplæringsloven. Spørsmålet var likevel om elevenes rettigheter ble oppfylt. Elevundersøkelsen i 2013 viste at 4,2% av elevene mente at de ble mobbet 2-3 ganger i måneden eller mer, og 10,7% av elevene svarte at de hadde blitt gjort narr av eller ertet slik at de ble lei seg 2-3 ganger i måneden eller mer. Arbeidet med endringen av kapittel 9A i opplæringsloven startet med at Stoltenberg II-regjeringen oppnevnte et ekspertutvalg i statsråd i august 2013. Ekspertutvalget var ledet av fylkesmannen i Aust-Agder, Øystein Djupedal, og omtales i fortsettelsen som Djupedalutvalget. Bestillingen til utvalget var å vurdere de samlede virkemidlene for å skape et godt psykososialt skolemiljø, og motvirke og håndtere mobbing og andre uønskede hendelser i skolen. Utvalget oppsummerer sitt mandat slik:

- utrede de samlede virkemidlene for å skape et godt psykososialt skolemiljø, motvirke og håndtere mobbing og andre uønskede hendelser i skolen
- systematisere 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 krenkelsers og mobbing
  - vurdere hvilke virkemidler og tiltak som må til for å oppnå varige resultater i arbeidet med et godt psykososialt skolemiljø
  - vurdere tiltak for implementering og bedre regelverksetterlevelsen.

(NOU 2015:2, s. 28)

I mars 2015 la utvalget fram rapporten *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Utvalget framhever i rapporten sju områder for de tiltakene som med størst sikkerhet vil bedre det psykososiale skolemiljøet. Ved gjennomføring av disse tiltakene vil flere elever få en bedre hverdag i og utenfor skolen:

1. Skolebasert kompetanseheving.
2. Endring av opplæringsloven kapittel 9A.
3. Styrket håndheving av opplæringsloven.
4. Måltrettet innsats mot å forebygge og håndtere krenkelsers, mobbing, trakassering og diskriminering.
5. Styrking av skoleeierskapet.
6. «Et lag rundt eleven».
7. Forskning.

(NOU 2015:2, s. 20-21)

Djupedalutvalgets rapport utgjorde et bredt kunnskapsgrunnlag for endringer i opplæringsloven. Etter høringsrunde og høringskonferanser tok Kunnskapsdepartementet arbeidet videre og la i februar 2017 fram stortingsproposisjonen *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)* (Prop. 57 L (2016-2017)). Proposisjonen utgjorde i praksis det meste av endringene i kapittel 9a i opplæringsloven. En vesentlig endring var Djupedalutvalgets forslag om en aktivitetsplikt som sier hva skolen skal gjøre når det er mistanke om mobbing. Plikten innebærer å følge med, gripe inn, varsle, undersøke, sette inn tiltak, utarbeide en skriftlig plan, dokumentere og evaluere. Aktivitetsplikten følger Djupedalutvalgets forslag, og er regulert i opplæringslovens §9A-4. Håndhevingsmyndighet for aktivitetsplikten er statsforvalteren [tidligere fylkesmannen] (Opplæringslova, 1998, §9A-6). Dette er et eksempel på at noen av Djupedalutvalgets forslag ikke ble fulgt. Forslaget i NOU 2015:2 innebar at Barneombudet skulle være håndhevingsmyndighet, og derigjennom gis myndighet til å sanksjonere skoleeiere som ikke gjorde nok for å sørge for at elever fikk et trygt psykososialt skolemiljø (s. 246). I proposisjonen vektlegges det at fylkesmannen allerede hadde sentrale oppgaver innen opplæringsområdet, at det er en stor og desentralisert

---

organisasjon som er tett på kommuner, skoler og barnehager, og dermed kan se flere sider av en sak (Prop. 57 L (2016-2017), s. 39).

Endringene i opplæringsloven innebærer en nulltoleranse mot krenkelser samt en aktivitetsplikt for alle som arbeider på skolen. Aktivitetsplikten utløses ved mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, når en elev sier det, eller når undersøkelser viser det (opplæringsloven § 9 A-4). Elever og foreldre gis dessuten mulighet til å melde saken til statsforvalteren en uke etter at saken er meldt til rektor (opplæringsloven § 9 A-6). Den «nye» § 9 A i opplæringsloven ledet til at skoleledere måtte endre måten å arbeide med skolemiljøet på. Aktivitetsplikten og den relativt korte fristen for å finne løsninger når barn opplever å bli krenket, eller har en subjektiv opplevelse av ubehag, gjør at andre oppgaver må vike. Statsforvalteren gjennomfører regelmessige nasjonale tilsyn med skolemiljøet, og sanksjoner som anvendes overfor skoler som ikke arbeider godt nok med dette kan være pålegg eller bøter.

Opplæringsloven er tydelig på målsettingene: «Alle elevar har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring», og «Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering» (Opplæringslova, 1998, §§ 9 A-2 og 9 A-3). Det er elevens egen subjektive opplevelse av skolemiljøet som er avgjørende, dette kommer klart fram av opplæringslovens § 9 A-4, 4. ledd: «Når ein elev seier at skolemiljøet ikkje er trygt og godt, skal skolen så langt det finst eigna tiltak sørgje for at eleven får eit trygt og godt skolemiljø». Både statsforvalter, skoleeier, skoleleder, lærere og øvrige ansatte er involvert i arbeidet for å bekjempe mobbing og krenkelser i skolen, og sikre alle elever et trygt og godt skolemiljø. I denne studien ser jeg nærmere på hvilke virkninger dette arbeidet har. Hensikten er tydelig, men kan det ha andre konsekvenser? Samlet leder dette til problemstillingen:

### **Har strategiene for å sikre et trygt og godt skolemiljø utilsiktede konsekvenser?**

Med *strategiene* menes her det som er forankret direkte i loven som f.eks. aktivitetsplikten, men også det som er utviklet som en konsekvens av loven. Herunder tilsyn fra statsforvalteren og pålegg, tiltak og sanksjoner som ilegges skoler og skoleeiere av statsforvalteren.

Bakgrunnen for valg av tema til denne oppgaven er mine egne erfaringer. Som de fleste skoleledere har jeg selv gjennom mange år arbeidet for å sikre et trygt og godt skolemiljø for alle elever. Innretningen på dette arbeidet ble betydelig endret etter innføringen av nytt kapittel

9A i opplæringsloven. Elever opplever ubehag på ulike måter, og opplevelser av krenkelse kan utløses av ulike årsaker. Som skoleleder ser jeg likebehandling av alle skolens elever som et viktig mål. Såkalte «9A-saker» bidrar imidlertid til at de fleste andre oppgaver må legges til side. Skolelederens oppmerksomhet dreies mot elever som er involvert i saken, og et stort arbeid knyttet til aktivitetsplikten, med omfattende krav til dokumentasjon, må settes i gang. Dette gir en uforutsigbarhet som kan lede til frustrasjon hos skoleledere.

Studien består av to artikler som belyser dette problemområdet på ulike måter. Den første artikkelen er en kvalitativ undersøkelse der det stilles spørsmål ved hvordan noen skoleledere i grunnskolen erfarer vektleggingen av elevers subjektive opplevelse i skolemiljø saker. I den andre artikkelen rettes oppmerksomheten mot forarbeidene til lovendringen, rapporten *Å høre til*. Det stilles spørsmål ved hvordan denne rapporten balanserer mellom kommunikativ og institusjonell makt i tiltak for å bekjempe mobbing og krenkelser. Dette undersøkes gjennom en diskursanalyse av de tre kapitlene i rapporten der utvalget kommer med konkrete forslag for å skape et godt psykososialt skolemiljø. Funn i de to artiklene aktualiserer spørsmålet om strategiene for å sikre et trygt og godt skolemiljø kan ha utilsiktede konsekvenser.

---

## 2. Teoretisk grunnlag

For å kaste lys over de vedtatte strategier for å motvirke mobbing og sikre et trygt og godt skolemiljø er det i disse to artiklene anvendt flere ulike teoretiske tilnærminger. Disse kan ved første øyekast synes noe sprikende. I dette kapitlet argumenterer jeg for hvordan de hver for seg og sammen bidrar inn mot artiklenes tema og problemstillinger.

### 2.1 Trygt og godt psykososialt skolemiljø

I Norge har barn og unge plikt til grunnskoleopplæring. Det er derfor viktig at alle elever har et trygt og godt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Et trygt skolemiljø innebærer blant annet at elevene skal føle at skolen er et trygt sted å være, og vite at skolen handler dersom noe skjer (Utdanningsdirektoratet, 2017, kap. 3, avsn. 2). Skolen fungerer ikke bare som en læringsarena, men like mye som en sosial arena, der det er avgjørende for barnet å oppnå relasjoner til andre barn (Frønes, 2006, s.181). Tilhørighet i et jevnalderfellesskap må ses på som en grunnleggende forutsetning for at skolens læringsmiljø skal oppleves godt for den enkelte elev. Alle elever må oppleve seg som deltakere i det sosiale og faglige fellesskapet, og gjennom det kjenne seg verdsatt og anerkjent (Nordahl, 2010, s. 121-122).

#### 2.1.1 Forholdet mellom skolemiljø og læringsmiljø

Det å skille hva de to begrepene *skolemiljø* og *læringsmiljø* innebærer, kan være en krevende øvelse. Ulike definisjoner er delvis overlappende, og griper inn i hverandre. Djupedalutvalget definerer læringsmiljø som «de miljømessige faktorene i skolen som har innflytelse på elevenes sosiale og faglige læring samt elevenes generelle situasjon i skolehverdagen» (NOU 2015:2, s. 31). De forstår læringsmiljøet som en del av elevenes psykososiale skolemiljø, og at det psykososiale skolemiljøet dermed er et videre begrep enn læringsmiljø. Utdanningsdirektoratets definisjon på læringsmiljø lyder: «de samlede kulturelle, relasjonelle og fysiske forhold på skolen som har betydning for elevenes læring, helse og trivsel» (Utdanningsdirektoratet, 2016). Variasjonen i hvordan begrepene oppfattes kommer ytterligere fram av den forståelsen Solheim og Gabrielsen (2017) viser, der de hevder at skolemiljø handler om kvaliteten på samhandlingen mellom elever, foreldre og ansatte på skolen. De sorterer skolemiljø i fire hovedkategorier der læringsmiljø er den ene. De øvrige tre er fellesskap, trygghet og skolens rammefaktorer. De knytter videre læringsmiljø til

kjennskap til læreplaner, forventninger til elevene og hvordan skolen, inkludert ledelse, foreldre, lærere og elever, prioriterer og legger til rette for læring (s. 133-134). Fraser (2012) kompliserer feltet ytterligere ved å skille mellom *classroom environment*, *school environment* og *school-level environment* (s. 9).

En noe videre forståelse av begrepet læringsmiljø anvendes internasjonalt, og finnes på nettsiden til Edglossary (2013): «Learning environment refers to the diverse physical locations, contexts, and cultures in which students learn». Nordahl (2010) opererer med en lignende definisjon der han knytter læringsmiljø til forhold som skoleledere og lærere kan påvirke. Han avgrensner begrepet læringsmiljø ved å ta utgangspunkt i begrepene strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet. Strukturkvalitet knyttes til skolens rammefaktorer, prosesskvalitet til indre aktiviteter ved skolen, mens resultatkvalitet handler om elevenes faglige, sosiale og personlige læringsutbytte. Han definerer en rekke forhold som vesentlige faktorer i læringsmiljøet. Disse faktorene er: Læreren som leder, relasjoner mellom elev og lærer, relasjoner mellom elever, bruk av regler i skolen, sosial kompetanse i læringsmiljøet, skolens kultur og ledelse, mobbing, forventninger til elevene, og samarbeid mellom hjem og skole. (Nordahl, 2010, s. 120).

Djupedalutvalget forklarer begrepet skolemiljø som en parallell til arbeidstakers arbeidsmiljø, og siterer veilederen til kapittel 9a: «Med psykososialt skolemiljø menes her de mellommenneskelige forholdene på skolen, det sosiale miljøet og hvordan elevene og personalet opplever dette» (NOU 2015:2, s.30). Skolemiljø er ut fra dette knyttet til hvordan eleven har det på skolen, både når det gjelder det fysiske og det psykososiale miljøet, mens læringsmiljøet er et pedagogisk begrep og mer eksplisitt knyttet til det som påvirker læringen. Skillet mellom begrepene *skolemiljø* og *læringsmiljø* er likevel langt fra åpenbart. Til tross for dette er begrepet skolemiljø et sentralt juridisk begrep i opplæringslovens kapittel 9A, som har tittelen *Elevane sitt skolemiljø*. Begrepet læringsmiljø anvendes i pedagogisk teori og praksis, men altså med noe ulike forståelser. Begrepet skolemiljø er ikke knyttet til faglige referanser i samme grad. Det kan dermed være grunnlag for å si at disse to begrepene er delvis overlappende.

### **2.1.2 Forståelse av mobbing og krenkelser**

For å vurdere om strategiene for å sikre et trygt og godt skolemiljø har utilsiktede konsekvenser er det nødvendig med en forståelse av hva mobbing og krenkelser innebærer. I

---

løpet av de femti årene som har gått siden mobbing ble et forskningsfelt har forståelsen av fenomenet mobbing utviklet seg. Perspektivet er de senere årene endret fra en individrettet forståelse der man la stor vekt på de individuelle kjennetegn blant elever som var involvert i mobbing, til en sosial forståelse der gruppeprosesser og dynamikken i elevgrupper spiller en rolle. I den individrettede forståelsen kunne man identifisere enkeltelever som «offer for mobbing» eller som «utøver av mobbing». Senere forskning har vist at mobbing er et mer komplekst og dynamisk fenomen, der elever beveger seg inn og ut av offer- og utøverkategorien (Nordahl et al., 2016). Lund og Helgeland (2021) omtaler mobbing som «sosiale prosesser på avveie og følelser på ville veier» (s. 10). De kaller perspektivendringen et skifte fra første til andre paradigme, der søkelyset rettes mot kontekst i stedet for mot individ, og oppmerksomheten rettes mot muligheter og utfordringer i sosiale prosesser. Dette begrunnes med at gale utsagn og handlinger er noe av det som oppstår i sosiale prosesser mellom mennesker. Fokuset må dermed flyttes fra «den vanskelige eleven» til hvordan den enkelte skole og lærer kan legge til rette for rause og inkluderende fellesskap (s. 65). Lund og Helgeland (2021) diskuterer i sin bok definisjonen av mobbing som legges til grunn for den årlige elevundersøkelsen, se kapittel 3.1. De stiller blant annet spørsmål ved begrepet «gjentatte». Hvor mange ganger må handlingene skje for at de skal kalles mobbing? De presiserer at mobbebegrepet må defineres av den enkeltes opplevelse, men gir likevel følgende definisjon: «Mobbing av barn og unge er handlinger fra voksne og/eller barn og unge som hindrer opplevelsen av å høre til, å være en betydningsfull deltaker i fellesskapet og muligheten til medvirkning» (Lund & Helgeland, 2021, s. 11).

Kompleksiteten i fenomenet mobbing understrekes av Eriksen og Lyng (2015). I deres intervjuer med elever kommer det fram at bruksdefinisjoner av mobbing og krenkelser varierer mellom elever og situasjoner. Elevene operasjonaliserer begrepet *krenkelser* som «erting, plaging, negative kommentarer, «blikking», knuffing, «bitching», baksnakking, ryktespredning, utfrysing og utestenging» (Eriksen & Lyng, 2015, s. 44). I de senere årene er krenkelsesbegrepet brukt i økende grad og i noen tilfeller har det blitt knyttet til blant annet hårsårhet og overfølsomhet (Tjønneland, 2017). Hattie (2014) peker imidlertid på vanskene med å sette seg inn i smerten til den som mobbes:

Når man er varm og trygg, er det vanskelig å forestille seg en annen persons smerte og utrygghet. Hvis du aldri har blitt mobbet, er det vanskelig for deg å forestille deg hvor vondt det er. Mennesker som har blitt mobbet eller avvist sosialt, rangerer disse

opplevelsene som svært vonde. Mennesker som ikke har hatt slike opplevelser, undervurderer graden av ubehag. (s. 51)

På grunn av de dramatiske og langvarige konsekvensene av mobbing og utestengelse er det viktig å forstå de sammensatte sosiale prosessene mobbing handler om. Arbeidet med livsmestring i Fagfornyelsen kan ses i sammenheng med det psykososiale læringsmiljøet (Lund et al., 2017). Som en del av livsmestringen kan barn og unge også trenes i å utvikle metoder for å håndtere negative tilbakemeldinger (Eriksen & Lyng, 2015). Finne og Roland (2021) peker også på alvorlige konsekvenser for den eller de som mobber og for hele klassemiljøet. Mobbing innebærer et relasjonelt angrep og påvirker dermed elevens syn både på seg selv og andre. Dette kan ha implikasjoner for psykisk helse og fungering langt inn i voksenlivet (s. 77). For de som mobber kan atferden påvirke relasjonen til medelever, men de kan også ta med uheldig atferd inn i voksenlivet. Finne og Roland (2021) omtaler dette som kognitive forvrengninger for å beskytte seg selv (s. 91). De omtaler også systemskader for klassemiljøet i form av moralsk frakobling. U moralske handlinger som mobbing kan over tid omformes til sosiale normer i et klassemiljø (s. 107). Mobbing kan dessuten lede til angst og utrygghet i hele klassen, slik at det oppstår behov for rehabilitering etter mobbing, ikke bare for de eller den som er direkte involvert i mobbingen, men for hele klassen. Dette kommer av at det ikke bare er den som er utsatt for mobbing som er i krise, men hele systemet (Finne & Roland, 2021, s. 153).

### **2.1.3 Elevens virkelighetsoppfatning**

I opplæringslovens §9A og forarbeidene til loven understrekes det at retten til et trygt og godt skolemiljø er individuell, og at det er elevens egen subjektive opplevelse som avgjør om skolemiljøet er trygt og om eleven er krenket. Dette har jeg belyst gjennom teorien om det rasjonelle valg i artikkel 1. Elevene er handlende subjekter med egne virkelighetsoppfatninger, og deres handlinger kan forstås gjennom denne teorien. Det er sentralt å forstå omfanget og betydningen av rasjonelle valg og ulike virkelighetsoppfatninger i skolen, for å vurdere strategiene for å sikre et trygt og godt skolemiljø. Elever, foreldre, lærere og skoleledere har ulike oppfatninger av fenomener og situasjoner, og alle fortolker det de observerer og danner konstruksjoner av virkeligheten (Nordahl, 2010). Ut fra hver enkelt sin subjektive virkelighetsoppfatning foretas mer eller mindre rasjonelle valg. Teorien om rasjonelle valg ser mennesker som nyttemaksimerende vesener. Rasjonelle valg baseres dermed på det handlingsalternativ som synes å gi størst forventet nytteverdi (Gilje & Grimen, 1993, s. 20).



---

Jon Elster (2007) peker dessuten på at en handling må være ønsket, den må realisere virkelighetsoppfatningen til aktøren og den må være overveid.

Ulike elevhandlinger kan forklares ut fra denne forståelsen. Elevens handlinger når han eller hun hevder seg krenket kan forstås ved handlingens intensjon, altså hvilket formål eleven har med handlingen. Eleven kan hevde at han eller hun er utsatt for mobbing eller andre krenkelser, med et ønske om å oppnå fordeler eller oppmerksomhet fra skolens ansatte. Det å utføre krenkende handlinger mot andre elever kan også forstås som rasjonelle valg. De kan gi status i skolemiljøet, være sosialt attraktive og styrke enkeltelevers eller elevgruppers posisjon. Nordahl (2010) peker på hvordan handlinger som skader skolemiljøet kan være rasjonelle da de gir sosial status: «Det sosialt attraktive mellom jevnaldrende kan utvikle seg til å bli handlinger som er sosialt uakseptable. Dette kan være voldelig adferd, utestengelse og mobbing av andre» (s. 184). Slik kan disse handlingene også framstå som rasjonelle for de som utfører dem.

Formålsforklaringer baseres på at enhver handler slik han mener det er best (Gilje & Grimen, 1993). Subjektive opplevelser fortolkes av eleven, og han konstruerer sin subjektive virkelighetsoppfatning ut fra dem. Elster (2015) understreker at det finnes kriterier for hva som er en rasjonell virkelighetsoppfatning, og at det dermed kan stilles spørsmål ved de subjektive virkelighetsoppfatningene. Han hevder videre at rent emosjonelle virkelighetsoppfatninger er irrasjonelle. Det finnes dermed en rekke ulike virkelighetsoppfatninger i skolen (Nordahl, 2010). Dette kompliserer bildet, da man må vurdere hvilken oppfatning ledelsen skal handle ut fra.

## 2.2 Juridisk og pedagogisk perspektiv

De teoretiske tilnærmingene som løftes fram i dette kapitlet kan bidra til å belyse problemstillingen i to ulike perspektiver. Skoleeiere og skoleledere skal forvalte loven, og befinner seg innenfor det pedagogiske perspektivet. Statsforvalteren, som lovens håndhever, befinner seg innenfor det juridiske perspektivet, med virkemidler som tilsyn og sanksjoner. Forarbeidene til lovverket legger føringer for hvordan møtet mellom de som håndhever lovverket og de som forvalter lovverket blir. Disse aktørene har motstridende tilnærminger til makt, og mellom det juridiske og det pedagogiske perspektivet kan det anes et spenningsforhold som kan være krevende å håndtere. LEXEL-prosjektet undersøkte hvordan skoleledere på ulike nivåer håndterer den økte betydningen av juridiske standarder i skolen

inn mot sitt profesjonelle skjønn. Prosjektet ble avsluttet i 2016, altså før endringen av kapittel 9A i opplæringsloven. Bakgrunnen for prosjektet var den økte rettsliggjøringen i utdanningssektoren, der skoleeiere og skoleledere må utvise skjønn og prioritere mellom motstridende hensyn. Sluttrapporten fra prosjektet peker på nettopp dette spenningsforholdet mellom pedagogikk og juss (Universitetet i Oslo, 2017). Det kan sees som et paradoks at elevens individuelle rettighet til et trygt og godt psykososialt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring må håndteres av skoleledere og lærere uten juridisk kompetanse, og innenfor det pedagogiske perspektivet. Eventuelle utilsiktede konsekvenser av strategiene for å sikre et trygt og godt skolemiljø kan handle om dette spenningsforholdet mellom pedagogikk og juss.

### **2.2.1 Det juridiske perspektiv**

Kapittel 9A gir skolen klare juridiske føringer for dens plikter og ansvar. Strategiene for å sikre et trygt og godt skolemiljø er forankret i lov og forskrift. De kan derfor forstås i et juridisk perspektiv, der makt og rettslig regulering står sentralt. Elevenes individuelle rettighet til et trygt og godt skolemiljø må håndheves innenfor dette perspektivet. Det handler om rettslige standarder og håndhevingen skjer ved statsforvalterens tilsyn og kontroll, elevens og foreldrenes mulighet til å klage til statsforvalteren og eventuelle sanksjoner overfor skoler og skoleeiere. Strategiene innebærer bruk av makt. Dette diskuteres i den andre artikkelen der jeg gjennom en diskursanalyse har vurdert rapporten *Å høre til*, NOU 2015:2, opp mot to ulike forståelser av maktbegrepet. Helge Høibraaten (1999) diskuterer i sin artikkel Jürgen Habermas' grunnleggende teorier der det skilles mellom *kommunikativ* og *institusjonell* makt. Institusjonell makt opprettholdes gjennom bruk av sanksjoner, eller gjennom trusler om sanksjoner. Muligheten for sanksjoner fører da til ønsket atferd fra den maktunderlegne (Høibraaten, 1999). Opplæringsloven signaliserer, som annet lovverk, institusjonell makt i arbeidet for å sikre et trygt og godt skolemiljø, og statsforvalteren er gitt en sentral rolle som tilsynsmyndighet og som håndhever av dette lovverket (Opplæringslova, 1998, § 9A-6).

### **2.2.2 Det pedagogiske perspektiv**

Strategiene for å sikre et trygt og godt skolemiljø kan også forstås gjennom et pedagogisk perspektiv som innebærer en mer analytisk tilnærming. Sentralt i dette perspektivet er den faglige, profesjonelle skjønnsutøvelse i skoleledelse og forståelse av elevenes handlinger. Skoleledelsen skal forebygge brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø, samt avdekke og håndtere mobbing og krenkelser gjennom anvendelse av pedagogiske virkemidler

---

(Utdanningsdirektoratet, 2017). Innenfor det Lund og Helgeland (2021) kaller mobbeforskningens andre paradigme sikres et trygt og godt skolemiljø blant annet ved å forebygge mobbing gjennom å: «øve, prøve, mestre og feile i samarbeid, med utgangspunkt i at alle elevene skal oppleve tilhørighet og trygghet» (s. 11). Eriksen og Lyng (2015) peker på tre hovedstrategier for arbeidet med å skape et trygt og godt skolemiljø; atferdsregulering gjennom tydelig klasseledelse, arbeid med elev-lærerrelasjonen og miljøbygging gjennom sosiale aktiviteter (s. 11-12). Forebygging skjer altså gjennom arbeidet med å utvikle et godt læringsmiljø der det legges vekt på elevenes læring, helse og trivsel.

Innenfor det pedagogiske perspektivet er det avgjørende med en bred forståelse av hva mobbing er og hva som utløser den (Eriksen & Lyng, 2015). Det å avdekke mobbing er første skritt for å få stoppet mobbing, og dermed sikre et trygt og godt skolemiljø. Dette er et ansvar for alle som arbeider i skolen, og det forutsetter systematisk arbeid (Lund & Helgeland, 2021, s. 30). Arbeidet innebærer veiledning og støtte av ansatte, samt at skoleleder evner å bygge profesjonsfellesskap og arbeidsmiljø gjennom samarbeid og organisasjonskultur. I det pedagogiske perspektivet må skoleleder være både inspirator og konfliktløser, i tillegg til å ivareta og samarbeide med foreldre, ansatte, skoleeier og andre aktører (Utdanningsdirektoratet, 2022).

### 3. Empirisk grunnlag

I denne studien rettes oppmerksomheten mot utvikling, omfang og utbredelse av mobbing i skolen. Oppgavens omfang gjør at jeg har valgt å ikke trekke inn sammenhenger og mønster innenfor mobbing, heller ikke hva som utløser mobbing, eller hvordan den skal forstås. Dette gjør at jeg ikke løfter fram forskningsrapporter og evalueringer om emnet. De to store undersøkelsene, elevundersøkelsen og ungdomsundersøkelsen, utgjør derfor en vesentlig del av det empiriske grunnlaget. Begge er hentet fra 2021 et år da hele verden hadde vært rammet av pandemi i mer enn ett år. Elevene hadde på denne tiden opplevd at skoler ble stengt, fritidsaktiviteter stoppet opp, og mye tid måtte tilbringes i hjemmet, kanskje sammen med resten av familien. Begge undersøkelser kan reflektere dette, men dette trekkes ikke inn i drøftingen.

#### 3.1 Elevundersøkelsen

Den årlige elevundersøkelsen har siden starten på 2000-tallet bidratt med vesentlig empiri når det gjelder skolemiljø og mobbing. Selv om både spørsmålsstillingen og svaralternativene er endret gjennom årene, gir analyser av elevundersøkelsen vesentlig informasjon om utvikling og endringer i elevers opplevelse av skolemiljøet, og av elevers erfaringer med mobbing. Definisjonen av mobbing i Elevundersøkelsen er også i endring, men den er ikke endret i tråd med en nyere og mer sosial forståelse av mobbing. Elevundersøkelsen 2021 benyttet følgende definisjon:

Med mobbing mener vi gjentatte negative handlinger fra en eller flere sammen, mot en elev som kan ha vanskelig for å forsvare seg. Mobbing kan være å kalle en annen stygge ting og erte, holde en annen utenfor, baksnakke eller slå, dytte eller holde fast. (Wendelborg, 2022, s. 2)

Elevundersøkelsen skiller mellom ulike former for mobbing. De ulike kategoriene er «mobbet av medelever», «digitalt mobbet av elever som går på skolen» og «mobbet av voksne på skolen». Frekvensen oppgis fra «en sjelden gang», «2 eller 3 ganger i måneden», «omtrent en gang i uken» til «flere ganger i uken».

Tabell 1 nedenfor viser at det er små forskjeller i andelen elever som oppgir at de er mobbet i løpet av perioden på seks år. Også de ulike formene for mobbing er relativt stabile. Det er

verdt å merke seg at de tre første kategoriene er gjensidig utelukkende, da de inneholder svar fra elever som *kun* er mobbet på denne måten.

*Andelen elever som svarer at de blir mobbet av medelever, mobbet digitalt (på skolen) og/eller mobbet av voksne på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere (Alle årstrinn, 2016 til 2021, prosent).*

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kun mobbet av medelever	3,6	4,0	3,6	3,6	3,7	3,8
Kun digitalt mobbet av medelever	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Kun mobbet av voksne	1,3	1,3	1,1	1,1	0,9	0,8
Kombinasjoner av disse	1,0	0,8	1,0	0,9	0,8	0,9
Total	6,3	6,6	6,1	6,0	5,8	5,9

Tabell 1

Kilde: Wendelborg (2022) s. 6

Tabell 2 nedenfor viser hva elevene oppgir om skolens innsats for å stoppe mobbingen. En relativt høy andel oppgir at ingen voksne på skolen visste om mobbingen. Mye foregår dermed skjult, noe som stemmer overens med Eriksen og Lyng (2015). De peker på at i stedet for utagerende problematferd på skolen ser man nå en mer introvert elevatferd. Mobbing og krenkelser utspiller seg på andre arenaer, f.eks. på nettet.

	2020		2021	
	Andel av de som er mobbet	Andel av samtlige elever	Andel av de som er mobbet	Andel av samtlige elever
<b>Gjorde skolen noe for å hjelpe deg?</b>				
Nei, ingen voksne på skolen visste noe	34,8	1,4	36,3	1,6
Skolen visste det, men gjorde ikke noe	14,4	0,6	15,0	0,6
Ja, skolen gjorde noe, men det hjalp ikke	19,4	0,8	18,7	0,8
Ja, skolen gjorde noe, som hjalp litt	23,3	1,0	22,8	1,0
Ja, skolen gjorde noe som fikk slutt på mobbingn	8,2	0,3	7,3	0,3

Tabell 2

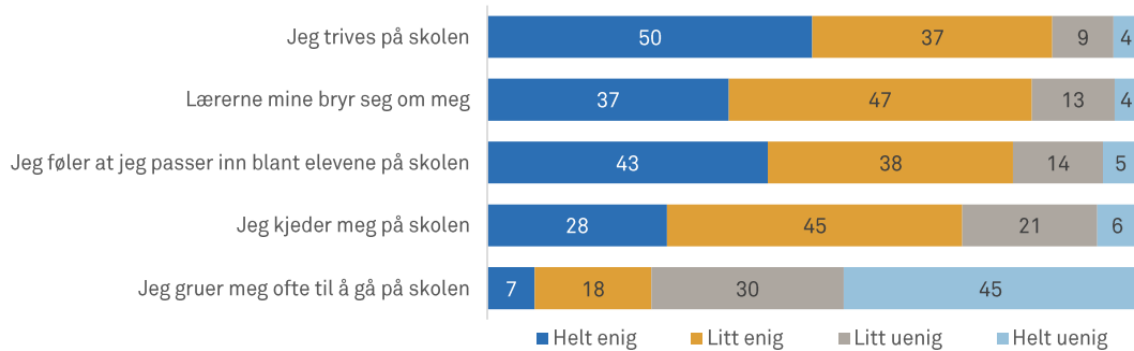
Kilde: Wendelborg (2022) s. 15

I de tilfellene der skolen har visst om mobbingen er elevenes opplevelse av resultatet nedslående. Bare ca. 30% opplevde at skolens tiltak ledet til at mobbingen tok slutt eller minket.

## 3.2 Ungdata

Ungdata-undersøkelsen retter seg mot barn og unge fra 5. klasse til og med videregående skole. Undersøkelsen gjennomføres av NOVA og omfatter et bredt spekter av tema, blant annet venner, skole, vold og trakassering. De nasjonale resultatene fra 2021 er gjengitt i NOVA-rapport 8/21. Datamaterialet som er trukket fram her omfatter svar fra 140000 elever. På spørsmålet i tabell 3 om hvordan elevene har det på skolen, kunne elevene gi flere svar:

**Hvor mange som er enige og uenige i ulike utsagn om hvordan de har det på skolen**



Tabell 3

Kilde: Bakken (2021) s. 23

Vi ser at en relativt stor andel av elevene oppgir at de trives på skolen, men en fjerdedel oppgir likevel at de er helt eller delvis enig i at de ofte gruer seg til å gå på skolen. I dette materialet kommer ikke elevenes begrunnelser fram.

Undersøkelsen viser en liten nedgang i andel elever som opplever plaging, trusler og utfrysing fra jevnaldrende hver 14. dag eller oftere. I ungdomsskolen har andelen ligget stabilt på 8% de senere årene, men i 2021 gikk den ned til 7%. Rapporten understreker at dette er relativt stabilt til tross for store nasjonale kampanjer og skolebaserte tiltak (Bakken, 2021, s. 48).

## 3.3 Evaluering av nytt kapittel 9A

Evalueringen av det nye kapittel 9A i opplæringsloven kom allerede i 2019. Rapporten understreker at dette er kort tid etter at lovendringen trådte i kraft, og at det er for tidlig å

---

forvente effekter som kan spores tilbake til lovendringen i seg selv. Evalueringsrapporten stiller spørsmål ved hvordan lovkravene er implementert, hvilke konsekvenser endringen har hatt for ulike aktører, og hvordan det er informert og kommunisert om endringen (Johansen et al., 2019, s. 2-3). Langt på vei konkluderer evalueringsrapporten med at utviklingen går i riktig retning og at det nye kapittel 9A virker i samsvar med intensjonen. Skolene handler raskere og elevenes subjektive opplevelse vektlegges i større grad. Det pekes likevel på en rekke utfordrende konsekvenser av lovendringen. Mye handler om uklarheter i regelverket som må tydeliggjøres. Blant annet forholdet mellom opplæringsloven og arbeidsmiljøloven, partsrettigheter og innsyns- og uttalerett. Noen andre utfordrende konsekvenser er:

- Dokumentasjonskravet skaper en uforholdsmessig stor arbeidsbyrde for skolene
- Noen saker blir evighetssaker, da det ikke oppnås enighet om at saken kan avsluttes
- Vedtak om detaljerte tiltak fattes av statsforvalteren som mangler lokalkunnskap om skolen.

(Johansen et al., 2019, s. 83-84)

Evalueringen gir ut fra dette svar på hvordan regelverket og håndhevelsen av det fungerer kort tid etter implementeringen. Den sier imidlertid ikke noe om hvorvidt utviklingen går i riktig retning for elevenes opplevelse av skolemiljøet.

## 4. Design og metode

I dette kapitlet beskrives kort forskningsdesign og metoder som er brukt i de to artiklene. I tillegg drøftes validitet, reliabilitet og det gjøres forskningsetiske vurderinger. Forskningsdesign er de strategier og valg som gjøres når innsamlingen av empiri skal planlegges og etter hvert analyseres (Leseth & Tellmann, 2014). Problemstillingen som skal belyses legger føringer for valg av design og metode.

### 4.1 Modell av oppgavens design

For å belyse eventuelle utilsiktede konsekvenser av strategiene for å sikre et trygt og godt skolemiljø, har jeg valgt to ulike metoder. I den første artikkelen anvendes dybdeintervjuer med skoleledere. I den andre artikkelen er metoden diskursanalyse av forarbeidene til kapittel 9A i opplæringsloven. Oppgavens design kan forklares med følgende modell:



Fig. 1: Design

Modellen viser hvordan spørsmålet om eventuelle utilsiktede konsekvenser av strategier for sikre et trygt og godt skolemiljø belyses gjennom to artikler. I artikkel 1 intervjues skoleledere om deres erfaringer med vektleggingen av elevers subjektive opplevelser. I artikkel 2 undersøkes det gjennom diskursanalyse hvordan rapporten *Å høre til* balanserer mellom kommunikativ og institusjonell makt. De to artiklene bidrar samlet til kunnskap om konsekvenser av strategiene.



---

### 4.1.1 Dybdeintervjuer i artikkel 1

I studien av skolelederes erfaringer med vektleggingen av elevers subjektive opplevelser, gjennomføres kvalitative semistrukturerte intervjuer, såkalte dybdeintervjuer. Studien ser på skolelederes erfaringer gjennom en fenomenologisk forståelsesramme. Intervju som metode er særlig godt egnet for å få kjennskap til hvordan informanter opplever og forstår seg selv og sine omgivelser (Thagaard, 2018, s. 53). Problemstillingen åpner for at informantene skal reflektere over egne erfaringer og perspektiver, dette forutsetter relativt åpne og indirekte spørsmål i dybdeintervjuene. Det strategiske utvalget består av fem rektorer fra større og mindre barne- og ungdomsskoler i to kommuner i Innlandet. Utvalget er gjort med en intensjon om en viss bredde slik at så ulike skoler som mulig representeres. Den ene kommunen med mer enn 35000 innbyggere ligger sentralt nær en større by, mens den andre er en distriktskommune med færre enn 7000 innbyggere. Begge kommuner har vært igjennom skolestrukturendringer der mindre barneskoler har blitt lagt ned. De fem skolelederne representerer tre ulike skoleslag, barneskole, ungdomsskole og 1-10 skole, med elevtall mellom 180 og 320. Utvalget representerer dermed også ulike skolestørrelser.

Intervjuguiden ble utformet ut fra prosjektets sentrale temaer; skolens samfunnsmandat, skoleledelse, mobbing og krenkelser og elevenes subjektive opplevelser. Intervjuguiden var veiledende da jeg vektla den åpne samtalen, dette ledet til at ikke alle spørsmål i intervjuguiden ble like godt belyst. Informantene presenterte egne erfaringer og synspunkter, noe som bidro til at det underveis i intervjuet kom fram temaer som er løftet fram i artikkelen. Intervjuene ble gjennomført i løpet av noen uker vinteren 2021. På grunn av pandemien som rammet verden på denne tiden, var det begrensede muligheter for fysisk kontakt. Intervjuene ble derfor gjennomført på Teams. Det ble gjort lydopptak av alle intervjuene og de ble senere transkribert. Informantene hadde mulighet til å se igjennom de transkriberte intervjuene, men ingen av de fem ønsket det.

### 4.1.2 Kritisk diskursanalyse

I studien av rapporten *Å høre til* anvendes kritisk diskursanalyse som metode. Ved diskursanalyse oppheves delvis skillet mellom teori og metode, slik at enhver teori har metodiske implikasjoner, og vice versa (Leseth & Tellmann, 2014, s. 120). Politiske dokumenter er godt egnet for diskursanalyse. Ved å studere hvilke begreper som anvendes i teksten kan maktrelasjoner avdekkes. Her er målet ikke å finne sannheten, men å vise hvordan

ulike virkelighetsforståelser kommer til uttrykk gjennom språket. Diskursanalysen er forankret i det sosialkonstruktivistiske perspektivet. Rapporten er på nærmere 450 sider. Oppgavens omfang gjorde det nødvendig å avgrense teksten som skulle analyseres til de tre kapitlene som inneholder konkrete forslag til virkemidler for å skape et godt psykososialt skolemiljø; kapitlene 14-16. Materialet i pdf-form ble underlagt et ordsøk i form av enkelt søk etter en søketerm i pdf-filen. Ordsøket omfattet modale hjelpeverb samt flere begreper som signaliserer kommunikativ eller institusjonell makt. Ordsøket ble gjennomført ved hjelp av den tekniske løsningen som ligger i pdf-acrobat-formatet. Funnene ble gjennomgått for å sikre at de var benyttet i den formen som det var søkt etter. De ble deretter systematisert og knyttet til sitater fra teksten med sidetall, se vedlegg 3.

## 4.2 Vitenskapsteori

Vitenskapsteorien studerer vitenskapene fra utsiden, noe som gjør at vitenskapsteori gjerne omtales som en *metavitenskap*. Gilje og Grimen (1993) understreker at vitenskapsteori ikke er vitenskap, men teorier og refleksjon over vitenskapelig aktivitet og kunnskap. (s.17). Vitenskapsteorien bidrar dermed til at vi blir i stand til å ha en viss avstand til det vi undersøker. De to artiklene er empiriske studier der det tilstrebes å utvikle kunnskap om noen skolelederes erfaringer og lovforarbeidenes refleksjoner. Artiklenes tema er utledet fra forskerens egen profesjonelle interesse for fagfeltet. Dette borger for en *innsikt* i temaet. Vitenskapsteorien skal sikre tilstrekkelig *utsikt* ved å «gjøre aktivitetene til gjenstand for systematiske studier og bringe deres forutsetninger fram i lyset» (Gilje & Grimen, 1993, s. 12).

Kvalitativ forskningsmetode kan i hovedsak knyttes til vitenskapsteorier om fortolkning (hermeneutikk) eller menneskelig erfaring (fenomenologi). Målet med forskning ut fra et hermeneutisk perspektiv vil være å utforske meningsinnholdet i sosiale fenomener slik de oppleves av deltakerne selv, eller få innsikt i menneskelige ytringer eller atferd gjennom tolkning. I begge artiklene har jeg en hermeneutisk framgangsmåte. Hermeneutikken forstås gjerne som læren om fortolkning av meningsfulle fenomener og var opprinnelig knyttet til fortolkning av skriftlige tekster. Thagaard (2018) hevder imidlertid at kultur kan leses som tekst og at forskeren retter oppmerksomheten mot å etablere en gyldig forståelse av meningen som «teksten» formidler (s. 37). Dybdeintervjuene i artikkel 1 og diskursanalysen i artikkel 2 utgjør tekster som tolkes av forskeren. Utsagn i begge undersøkelser utgjør meningsfulle

---

fenomener. Det er likevel ikke nødvendigvis en helt klar sammenheng mellom ytringen i seg selv og meningen bak.

I en hermeneutisk tilnærming er forskerens forforståelse vesentlig. Gilje og Grimen (1993) trekker inn forskerens *personlige erfaringer* som en av flere sentrale deler av forforståelsen (s. 150). Dette er vesentlig i denne studien da forskeren selv er skoleleder. Vi tolker verden i lys av egne erfaringer, og denne forforståelsen trenger ikke være bevisst eller reflektert. En forutsetning for gjensidig forståelse mellom mennesker er imidlertid at deler av forforståelsen kan revideres i møter med verden og nye erfaringer. Uten å forkaste hele vår forforståelse på samme tid kan deler av den revideres, noe som vil virke inn på helheten av et mer eller mindre løst sammenkoblet system av forforståelse (Gilje & Grimen, 1993, s. 151).

All fortolkning består av bevegelser mellom det vi skal fortolke, den konteksten det må fortolkes i og vår egen forforståelse. Innen hermeneutikken omtales dette som den *hermeneutiske sirkel*. Dette kan forstås som en dialog mellom teksten og forskeren, der man for å begrunne fortolkninger pendler mellom deler og helheten (Gilje & Grimen, 1993, s. 153). I intervjusituasjonen vil informantenes utsagn representere deres allerede fortolkede forståelse av dem selv og de fenomener det spørres etter. Dette innebærer at forskeren kan få presentert både feilaktige og korrekte fortolkninger. Begge typer fortolkninger er verdifulle for forskeren, da begge sier noe om hvordan informanten forstår verden og hvorfor han handler som han gjør. Det at forskeren fortolker menneskers fortolkninger omtales gjerne som dobbel hermeneutikk (Gilje & Grimen, 1993, s. 144-145).

Også som diskursanalytiker tar man med seg et sett av forståelse, verdier, fortolkningsrammer og holdninger inn i prosjektet. Dette gjør det viktig å reflektere over egen forskerrolle. I tillegg er det avgjørende å vurdere kildene, eller tekstene i forhold til den konteksten de har blitt til. Bergström og Boréus (2012) knytter diskursanalysen til det de omtaler som en utvidet hermeneutisk sirkel:

Meningen i en enskild text förstås framför allt utifrån andra omgivande texter som denna relaterar till och utifrån en 'ordning' som texterna är uttryck för. Men också omvänt: diskursen som helhet förstås utifrån de enskilda texterna. Här är det alltså fråga om ett slags utvidgad hermeneutik cirkel: delar tolkas utifrån helheten och helheten från delarna och diskursen utgör helheten. (s. 34-35)

## 4.3 Validitet og reliabilitet

De to studiene søker å gi svar på to ulike problemstillinger, gjennom to ulike kvalitative tilnærminger. Den ene gjennom dybdeintervjuer og den andre gjennom kritisk diskursanalyse. I dette kapitlet vurderes det om de forskningsdesign som er valgt gir tilstrekkelig valide data. Thagaard (2018) knytter validitet og reliabilitet til *troverdighet* (s. 181). I dette legger hun at deltakerne og andre forskere skal kunne vurdere framgangsmåte og resultater i prosjektet, det er dermed uttrykk for prosjektets kvalitet. Videre vektlegger hun *transparens* ved at det redegjøres for det teoretiske ståstedet som gir grunnlaget for tolkninger og konklusjoner (Thagaard, 2018, s. 189). I begge artiklene er det gjort rede for det teoretiske utgangspunktet, de avgrensninger som er gjort og de beslutninger som er foretatt underveis. Validiteten i begge studiene styrkes ved at det er åpenhet om hvordan forskningen er gjennomført.

### 4.3.1 Validitet og reliabilitet i artikkel 1

Thagaard (2018) peker på at i kvalitative studier der utvalget er gjort på grunnlag av deltakernes hensiktsmessighet for prosjektets problemstilling, er utvalget ikke representativt for en populasjon (s. 55). Til tross for dette ble utvelgelsen av informanter gjort på bakgrunn av ønske om en viss bredde med tanke på skoleslag, skolestørrelse og skoleeier. Begrunnelsen for dette var ønsket om variasjon i data ut fra en forventning om at skoleledere ved svært små skoler kunne ha tettere relasjoner til elevene og dermed andre erfaringer med elevenes subjektive opplevelser, mens skoleledere fra svært store skoler kunne forventes å ha bredere erfaring fra 9A-saker.

Et sentralt spørsmål når man vurderer studiers validitet forstått som troverdighet er hvorvidt man faktisk undersøker det man sier at man skal undersøke. Når man stiller spørsmål ved informantenes erfaringer, vil intervjuet kunne ta ulike retninger ut fra de individuelle erfaringene. Den veiledende intervjuguiden åpnet for at informantene kunne gå i dybden på sine personlige erfaringer. Dette styrker troverdigheten, da informantene ble gitt tid til å reflektere over temaene uten å styres av intervjuguiden (Tjora, 2017, s. 114). Den induktive tilnærmingen til kodingen sikret dessuten et konsentrert uttrykk for informantenes erfaringer (Thagaard, 2018, s. 153). Kodingen resulterte i at funnene kunne kategoriseres i fire tematiske områder, som alle er relevante for problemstillingen. Sitatene som er sortert i kategorier er alle uttrykk for skoleledernes erfaringer, og dermed også relevante for problemstillingen. Her er det imidlertid viktig å være bevisst på at en del sitater ikke er gjengitt i artikkelen, og at disse

---

også uttrykker erfaringer. Utvalget av sitater er gjort ut fra kategoriene som kodingen resulterte i, dette innebærer at noen sitater måtte sorteres bort.

Tjora (2017) vektlegger betydningen av forskerens posisjon for studiens pålitelighet (s. 236). Min egen erfaring som skoleleder har gjort meg i stand til å stille presise spørsmål, men det kunne også ha ledet til forutinntatthet. Jeg har gjennom studien vært bevisst på dette, og jeg mener at jeg gjennom datagenereringen og påfølgende analyser har lyktes med å holde avstand til egne erfaringer og oppfatninger. Det at intervjuene ble gjennomført på Teams kan også ha bidratt til distanse mellom informant og intervjuer, og dermed styrke reliabiliteten.

Tjora (2017) viser til diskusjonen om hvorvidt og hvordan generalisering innen kvalitativ forskning bør foregå (s. 238). Thagaard (2018) benevner generalisering som overførbarhet, mens man innen kvantitativ forskning viser til representativitet. Leseth og Tellmann (2014) understreker at deltakere i kvalitative studier representerer bare seg selv, og at man ikke verken skal eller kan generalisere. Målet med denne studien er ikke å generalisere, men å gå i dybden på et problemområde og belyse skolelederens erfaringer.

### **4.3.2 Validitet og reliabilitet i artikkel 2**

Den kritiske diskursanalysens validitet har vært omdiskutert. Hitching og Veum (2011) peker på at grunnleggeren av metoden, Norman Fairclough, har vært kritisert for å blande sammen beskrivelse og fortolkning (s. 19-20). De understreker likevel at validiteten i diskursanalysen styrkes ved at forskeren gjør sin analyseprosedyre mest mulig eksplisitt, gjennomsliktig og sammenhengende (s. 20). I artikkel 2 spørres det om hvordan de skisserte tiltakene i rapporten *Å høre til* balanserer mellom ulike former for makt, og det er lagt vekt på å forklare hvordan jeg har kommet fram til de fortolkninger jeg presenterer som funn. De to maktbegrepene, kommunikativ og institusjonell makt, utgjør grunnlaget for troverdigheten til diskursanalysen. Disse to maktbegrepene er videre operasjonalisert på en transparent måte til åtte begreper som signaliserer kommunikativ eller institusjonell makt.

Skrede (2017) hevder at reliabiliteten styrkes ved analyse av naturlig forekommende data som eksisterer uavhengig av forskerens innblanding og som er offentlig tilgjengelig (s. 159). Reliabiliteten styrkes også ved en detaljert presentasjon av datamaterialet. Han advarer imidlertid mot «cherry-picking» ved at man plukker ut godbiter og tar bort det som ikke stemmer med analysen. I studien av rapporten *Å høre til* er funnene eksemplifisert med sitater i vedlegg 3. I analysen er det imidlertid antall funn som trekkes inn, og ikke den sammenheng

de står i. Dette bidrar til å styrke påliteligheten, da antallet er faste størrelser som ikke framkommer ved tolkning. Skrede (2017) poengterer videre at det ikke finnes objektiv analyse av tekster. Forskere vil velge visse kritiske spørsmål framfor andre. Spørsmålet som stilles i problemstillingen er derfor preget av forskerens bakgrunn og verdier (s. 160). Med lang erfaring som skoleleder er jeg derfor klar over at mitt arbeid er preget av min forforståelse av problemområdet. Likevel vil den kritiske diskursanalysen i artikkel 2 være presis da jeg legger fram og begrunner de verktøy og begreper som er brukt i analysen.

## 4.4 Forskningsetiske vurderinger

I all forskning er den overordnede etiske forpliktelsen å søke etter sannheten, i form av at resultatet skal være riktig og gjenkjennelig. Åpenhet om framgangsmåtene er derfor påkrevet. Forskningsetiske krav til åpenhet om skriftlige kilder og referanser er fulgt i disse to studiene. Referanser er oppgitt etter APA-standarden, og det er tydeliggjort hva som er eget og andres tankegods. Leseth og Tellmann (2014) peker likevel på at ulike kvalitative metoder kan gi ulike funn. De hevder videre:

Som forsker og leser av forskning må man erkjenne at de funnene en forsker gjør, vil være preget av vedkommendes teoretiske perspektiv, den metodologiske fremgangsmåten og ikke minst den empiriske konteksten i både tid og rom som forskningen plasserer seg i. (s. 145)

Informantene i dybdeintervjuene i den første artikkelen ble informert om prosjektet og ga sitt samtykke til deltakelse gjennom Norsk senter for forskningsdata AS (NSD) sitt meldeskjema (vedlegg 2). NSDs vurdering var at behandlingen av personopplysninger i prosjektet ville være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den ble gjennomført i tråd med det som var dokumentert i meldeskjemaet. Samtlige informanter var komfortable med å intervjues via Teams, dette var en kjent kommunikasjonsform som følge av pandemien. Lydopptak fra intervjuene og transkriberingen er lagret på ekstern harddisk som ligger innelåst. Materialet vil bli slettet etter at prosjektet er avsluttet.

En dokumentanalyse forutsetter at man sikrer tekstens autenticitet (Thagaard, 2018, s. 119). I studien av NOU 2015:2 har vi en garanti for tekstens troverdighet, og informasjon som ligger offentlig tilgjengelig er åpent for forskning. Det kan stilles spørsmål ved vurderingene som ligger til grunn for utvalg av kapitler til diskursanalysen. I de tre kapitlene kommer det konkrete forslag til tiltak, og disse gjentas i utvalgets innstilling på slutten av hvert kapittel.

Dette gjør at noen begreper gjentas i nærmest likelydende setninger flere ganger. Den massive overvekten av begreper knyttet til én form for makt gjør likevel at dette ikke svekker analysen. Leseth og Tellmann (2014) skriver at diskursanalysen medfører en bestemt måte å forstå samfunnet på og hvordan maktstrukturer manifesteres og kommer til syne (s. 119). Ved å kritisk analysere språkbruken i rapporten *Å høre til* har jeg nettopp avdekket hvordan maktstrukturer er anbefalt manifestert i lovverket som regulerer skoler.

## 5. Presentasjon av resultater

### 5.1 Hovedfunn i artikkel 1

Skolelederne som ble intervjuet i den første artikkelen hevder at vektleggingen av elevens subjektive opplevelse virker sterkt inn på deres arbeidshverdag og prioriteringer. De peker på at dette framstår som etiske dilemmaer, og at det kan true likebehandlingen av elever, da fordeling av ressurser i form av tid og ansatte påvirkes av saker knyttet til enkeltelever. Foreldrene har høye forventninger til skolen, og etter endringen av kapittel 9A har de fått et større handlingsrom og styrkede rettigheter. Skolelederne erfarer at definisjonsmakten i skolemiljø saker ligger hos elever og foreldre, noe de forklarer som resultat av en maktforskyvning fra skolen til foreldre og elever. Enkelte skoleledere framholder det som problematisk at foreldre kan ha en annen agenda enn skolemiljø, og benytte opplæringslovens §9A som brekkstang overfor skolen. Selv om skolelederne ser behovet for å gjøre grundige undersøkelser i slike saker, uttrykker de at de ønsker en tydeligere nyansering av hva som faktisk sorterer under §9A. Statsforvalteren oppleves som utelukkende på foreldre og elevs side i skolemiljø saker, og skolelederne erfarer at deres forståelse av problemene settes til side. På bakgrunn av dette savner skolelederne et rettsvern for skolen og i noen tilfeller også mer støtte fra skoleeier.

Skolelederne problematiserer den bredere forståelsen av mobbing som en sosial prosess, og hevder at dette gjør utredningsarbeidet mer krevende. Begrepet krenkelser brukes i større grad, og noen ganger kan det brukes i den hensikt å få oppmerksomhet omkring en elev. Slike saker legger beslag på store tidsressurser for skolelederne. Elevenes varierende intensjon med handlinger og deres ulike virkelighetsforståelser kompliserer bildet ytterligere. Skolelederne stiller spørsmålet: Vektlegging av subjektive opplevelser for hvem? Både de som krenker og de som krenkes opplever ubehag. Ulike elever og foreldre, og noen gang lærere, har ulik virkelighetsforståelse, dette forvansker arbeidet med et trygt og godt skolemiljø.

Til tross for dette uttrykker skolelederne lojalitet til lovverket, og de erfarer at det omfattende og systematiske arbeidet med skolemiljø saker gir dem verdifull innsikt i elevenes lærings- og oppvekstmiljø. De uttrykker stor bevissthet om skolens samfunnsoppdrag, og peker på skolens og lærerens ansvar for å bygge gode relasjoner. Samtidig vektlegger de behovet for å bevisstgjøre elever på deres plikter i skolen, men erfarer også økt problematikk knyttet til de krav som stilles til barn og unge. De peker på sårbarhet og lav selvtillit hos elevene, men også



---

på manglende utholdenhet. Det tverrfaglige temaet *folkehelse og livsmestring* i fornyelsen av læreplanverket, forventes å gi skolen mulighet til å arbeide med elevenes robusthet og evne til å tåle motgang. Dette kommer samtidig med at skolelederne erfarer en økning i andel av elevene som har psykiske problemer. Noen ser arbeidet med livsmestring og det å fungere i et sosialt fellesskap innenfor trygge rammer i skolehverdagen i kontrast til elevenes individuelle rettigheter i opplæringsloven.

## 5.2 Hovedfunn i artikkel 2

Diskursanalysen i den andre artikkelen viser at rapporten *Å høre til* signaliserer institusjonell makt til håndhevere av lovverket for å sikre et trygt og godt skolemiljø for alle elever. Institusjonell makt uttrykkes i rapporten gjennom en betydelig overvekt av begreper som *kontroll, sanksjoner, tilsyn og pålegg*, samt en overvekt av de modale hjelpeverbene *må* og *skal* i tilknytning til skolen og skoleeier. Kommunikativ makt uttrykt gjennom begrepene *kommunikasjon, enighet, forståelse* og *dialog* er bare så vidt til stede. Det samme gjelder de modale hjelpeverbene *kan* og *bør* i tilknytning til skolen.

Rapporten understreker sterkt viktigheten av et trygt psykososialt skolemiljø, og peker på anbefalte tiltak for å oppnå dette. De foreslåtte tiltakene innebærer blant annet styrking av fylkesmannsembetet i form av ressurser for å kunne gjennomføre tilstrekkelig antall tilsyn med skoler. Barneombudets mandat er foreslått utvidet, og tilført både en veilederrolle og rollen som klageinstans for elever og foreldre. Ombudet omtales som et lavterskeltilbud med myndighet til å sanksjonere skoleeiere. Rapporten bruker formuleringen *styrking av «juridiske muskler»* når de omtaler økte ressurser til Barneombudet og fylkesmannen. Skolens og skoleeiers regelverksetterlevelse skal sikres ved kontroll og sanksjoner. Bruken av sanksjoner foreslås økt og nedfelt i lovverket. Det understrekes at det i opplæringsloven allerede finnes regler for å sikre elevenes rettigheter og plikter. De ser likevel behovet for regler av rettssikrende karakter, som sikrer at fastsatte regler blir overholdt. Rapporten synes å signalisere manglende tillit til forvalterne av regelverket, og det pekes på manglende regelverkskompetanse hos skolene. Utvalget peker på at det er få jurister i skolesektoren, og at krav til skolene må ligge i lov eller forskrift for å sikre regelverksetterlevelsen. For å styrke regelverkskompetansen i skolene foreslår utvalget økt støtte til opplæring for skoleeier.

Hensikten med kontroll og sanksjoner er å presse fram regelverksetterlevelse hos skoler og skoleeiere. Utvalget diskuterer hvilken straff som kan ilegges skoler og skoleeiere uten å

komme i konflikt med Grunnloven eller Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Sanksjoner som pålegg og straff i form av tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr foreslås i tilfeller der det vurderes at skolen ikke har gjort nok for å sikre skolemiljøet. Vedtak om slike sanksjoner skal ifølge rapporten fattes av Barneombudet og fylkesmennene. Utvalget vektlegger at skolene skal være «føre var» og gjennomføre et kontinuerlig arbeid for å sikre et trygt og godt skolemiljø. De peker på barnets grunnleggende menneskerettigheter, og foreslår en klageordning som sikrer rask inngripen fra klageinstansen. Dette skal sikre at pålagte tiltak med frister virker gjenopprettende for eleven. Rapporten signaliserer dessuten at skolene skal ha rutiner og systemer for å forebygge, følge lovverk, gjennomføre tiltak og undersøkelser og dokumentere hele prosessen når elever ikke har det trygt og godt på skolen.

---

## 6. Drøfting og konklusjon

Alle barn og unge har en individuell rettighet til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Denne individuelle rettigheten er en følge av at grunnskoleopplæringen er obligatorisk i Norge, og det er viktig at elever har det bra på skolen. Skolemiljøet deles gjerne i det fysiske skolemiljøet og det psykososiale. I denne studien er oppmerksomheten rettet mot det psykososiale skolemiljøet, der elevens subjektive oppfatning er avgjørende. Strategiene for å sikre et trygt og godt skolemiljø er forankret i aktivitetsplikten i opplæringsloven, som sier at skoleleder og alle som arbeider på skolen har plikt til å handle dersom en elev har en subjektiv opplevelse av at skolemiljøet ikke er trygt og godt (opplæringsloven § 9 A-4). Den individuelle rettigheten til hver enkelt elev håndheves av statsforvalteren.

Problemstillingen i denne studien rettes mot strategiene for å sikre et trygt og godt skolemiljø, og eventuelle konsekvenser som ikke utelukkende er positive. Dersom en elev eller foreldrene ikke er fornøyde med måten skolen følger opp en skolemiljøsak på, kan de melde saken til statsforvalteren (opplæringsloven § 9 A-6). Innenfor håndhevingsordningen kan statsforvalteren utferdige pålegg om utbedring og eventuelt ytterligere sanksjoner mot skolen, som f.eks. tvangsmulkt. Elevenes individuelle rettigheter håndteres her innenfor et juridisk perspektiv som domineres av institusjonell makt. Et trygt og godt skolemiljø må imidlertid også håndteres innenfor det pedagogiske perspektivet, gjennom skjønnsutøvelse, veiledning og støtte. Skoleledere skal forebygge, avdekke og håndtere mobbing og krenkelser (Utdanningsdirektoratet, 2017). Dette gjøres ved å sikre et godt læringsmiljø som legger til rette for mest mulig læring. De to begrepene skolemiljø og læringsmiljø er delvis overlappende og kan vanskelig skilles fra hverandre. Ut fra problemstillingen kan det framstå som problematisk at begrepet *skolemiljø* langt på veg er et rent juridisk begrep som ikke brukes innenfor pedagogikken, mens *læringsmiljø* er et pedagogisk begrep som defineres på ulike måter i pedagogisk litteratur.

Mobbing og krenkelser forstås i dag som komplekse gruppeprosesser som gjerne involverer hele klassen (Lund & Helgeland, 2021). Dette er en endring i forhold til tidligere forståelse, der man så mobbing som individuelle handlinger med klart definerte roller som mobber og offer. Innen mobbeforskningen omtales dette som en endring fra første til andre paradigme. I lovverket vektlegges imidlertid det subjektive perspektivet, der den enkelte elevens opplevelse av krenkelser blir avgjørende for skolens handlinger. Det er altså den enkelte eleven som føler seg krenket som har definisjonsretten for hva som faktisk forstås som mobbing og krenkelser.

Dette står i motsetning til det kommunikative perspektivet, der det ville være naturlig å vurdere ulike elevers subjektive opplevelser opp mot hverandre. Innen det andre paradigmet bør forebygging, avdekking og håndtering av mobbing rettes mot det å legge til rette for trygge, gode og inkluderende fellesskap, heller enn å fokusere på én eller noen «vanskelige elever» (Lund & Helgeland, 2021). Etter en mobbesak kan det også være behov for rehabilitering av hele klasser. Søkelyset må derfor rettes mot de sosiale prosessene i skolen og hvilke muligheter som ligger i dem (Finne & Roland, 2021). Dette kan innebære arbeid med skolemiljøet innenfor et pedagogisk perspektiv. Paradigmeskiftet innen forståelse av mobbing og krenkelser skjedde omtrent samtidig med endringen av kapittel 9A i opplæringsloven. Sett i lys av dette andre paradigmet kan vektleggingen av subjektive opplevelser for enkeltelever synes å være en uheldig konsekvens av strategiene for å sikre skolemiljøet.

Arbeid med det profesjonelle læringsfellesskapet i skolen er en sentral lederoppgave. Lærerprofesjonen har gjennom mange år vært kjennetegnet av en stor grad av autonomi. Men i møte med økt rettsliggjøring der opplæringen i økende grad har form av en rettighet heller enn et generelt velferdstilbud, kan lærere oppleve at autonomien svekkes (Aas & Paulsen, 2017). Elever, foreldre og statsforvalteren definerer hva som er godt lærerarbeid og godt skolemiljø. Elevenes klagemuligheter kan gi dem rett, f.eks. på grunn av saksbehandlingsregler innenfor et juridisk perspektiv, mens de ikke har rett innenfor et faglig pedagogisk perspektiv. Det kan stilles spørsmål ved hvilke konsekvenser dette kan ha for elevens læring (Universitetet i Oslo, 2017). Dette åpner også for å diskutere om det er et sammenfall eller en ulikhet mellom juridisk og pedagogisk forståelse av skolemiljøarbeidet.

Innenfor det institusjonelle maktperspektivet er det mulig å ilegge skoler og skoleeiere tvangsmulkt og andre sanksjoner skal sikre regelverksetterlevelse (opplæringsloven § 9 A-6). Frykt for sanksjoner kan dermed påvirke skolelederens arbeid og prioriteringer. Offentliggjøring av rapporter etter tilsyn kan utgjøre en tung byrde for skolelederne, dersom statsforvalteren mener at skolens arbeid med skolemiljøet ikke oppfyller lovens krav. Ut fra problemstillingen kan det være grunn til å løfte fram skolelederens opplevelser etter offentliggjøring av brudd på lovverket, og diskutere de konsekvenser dette har for skolemiljøet.

Ut fra de funn som er gjort i denne studien kan det se ut til å være noen utilsiktede konsekvenser ved de strategiene som er valgt for å sikre et trygt og godt skolemiljø. Handlinger som hindrer barn og unges tilhørighet til klasse- og skolemiljøet og andre utfordringer som

---

omhandler sosiale prosesser mellom barn og unge forsøkes løst i hovedsak innenfor et juridisk perspektiv, der oppmerksomheten rettes mot enkeltindivider. Dette står i motsetning til den nyere forståelsen av mobbing, der betydningen av de sosiale prosessene vektlegges. Det omfattende arbeidet med juridiske standarder for planer og dokumentasjon kan overskygge arbeidet med helheten innenfor et pedagogisk perspektiv. Både de kvalitative intervjuene i artikkel 1 og diskursanalysen i artikkel 2 kan tyde på at jussen har en viss forrang framfor pedagogikken i saker som vedrører elevenes skolemiljø. Institusjonell makt synes dessuten å få større innflytelse enn kommunikativ makt, til tross for at god skoleutvikling ifølge Irgens (2017) skjer gjennom dialog og medbestemmelse. I resultatrapporten fra LEXEL-prosjektet vektlegger de at det har vært en økning i juridisk kompetanse hos de som skal kontrollere skolens virksomhet (Universitetet i Oslo, 2017). Denne økningen, både hos statsforvalteren og i Utdanningsdirektoratet, peker i retning av at det er institusjonell makt og det juridiske perspektivet som skal sikre at norske elever har et trygt og godt skolemiljø. En mulig forklaring på disse utilsiktede konsekvensene kan være at pedagogikk og juss står i noe motsetning til hverandre i tilnæringsmåte til hva som er et trygt og godt skolemiljø. Det er mulig at man innenfor jussen prøver å løse noen utfordringer som jussen ikke er egnet til, mens pedagogikken ville vært mer egnet for disse utfordringene.

Denne studien viser at skoleledere er opptatt av elevenes skolemiljø og at de bruker mye tid på å oppfylle de krav som følger av aktivitetsplikten i opplæringsloven. Dette kommer også fram i evalueringen av kapittel 9A. Den nye forståelsen av mobbing viser imidlertid at arbeidet for et trygt og godt skolemiljø må foregå i klasserommet. Lund og Helgeland (2021) løfter fram fellesskapet i klassen som treningsarena, og understreker de voksnes holdninger og klasseledelse. Skoleledere må legge til rette for å utvikle og ivareta disse vesentlige faktorene i læringsmiljøet. I klasserommet kan elevene øve, prøve, mestre og feile, og det er her de kan videreutvikle «en sterk, raus og empatisk hjertemuskel» (Lund & Helgeland, 2021, s. 53).

## Litteraturliste

- Bakken, A. (2021). *Ungdata 2021. Nasjonale resultater* (NOVA-rapport nr. 8/21). <https://hdl.handle.net/11250/2767874>
- Bergström, G. & Boréus, K. (2012) *Textens mening och makt*. Studentlitteratur.
- Boge, C. (2019) Mobbeforskingas historie – forminga av eit forskingsfelt. *Tidsskriftet forebygging.no* (2). <https://doi.org/10.21340/y2sk-zj43>
- Elster, J. (2007) Formalisme på tomgang: hard obskurantisme. *Nytt Norsk Tidsskrift* (4), 394-402. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3053-2007-04-05>
- Elster, J. (2015) Utvandring. Going to Chocago. I Slagstad R. (Red.) *Elster og sirenenes sang* (s. 89-104). Pax.
- Eriksen, I.M., Lyng, S.T. (2015). *Skolers arbeid med elevenes psykososiale miljø. Gode strategier, harde nøtter og blinde flekker* (NOVA-rapport nr. 14/15). <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/skolers-arbeid-med-elevenes-psykososiale-miljo.pdf>
- Finne, J.N. & Roland, E. (2021). *Oppfølging etter mobbing. Situert rehabilitering*. Fagbokforlaget.
- Fraser, B. (2012). *Classroom environment*. Routledge
- Frønes, I. (2006). *De likeverdige. Om sosialisering og de jevnaldrendes betydning*. Gyldendal Akademisk.
- Gilje, N. & Grimen, H. (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger: Innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Universitetsforlaget.
- Great schools partnership (2013) *Edglossary*. <https://www.edglossary.org/learning-environment/>
- Hattie, J. (2014). *Synlig læring -hvordan vi lærer* (I.C. Goveia, Overs.). Cappelen Damm.
- Heinemann, P.-P. (1972) *Mobbning- gruppvåld mot barn och vuxna*. Natur och Kultur.
- Hitching, T. R. & Veum, A. (2011). Introduksjon. I T. R. Hitching, A. B. Nilsen & A. Veum (Red.), *Diskursanalyse i praksis. Metode og analyse* (s. 11-39). Høyskoleforlaget.
- Høibraaten, H. (1999) Kommunikativ makt og sanksjonsbasert makt hos Jürgen Habermas. I Engelstad, F. (Red.), *Om makt. Teori og kritikk* (s. 223-261). Ad Notam Gyldendal.
- Irgens, E.J. (2017) Den norske veien til en enda bedre skole. I M. Aas & J. M. Paulsen (Red.), *Ledelse i fremtidens skole* (s. 275-292). Fagbokforlaget.
- Johansen, L.M., Krohn, K.O., Rognstad, H., Hamre, L., Løvlie, F., Andreassen, R.S., & Gulbrandsen, H. (2019). *Evaluering av nytt kapittel 9A i opplæringsloven* (Deloitte).

---

<https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/evaluering-av-nytt-kapittel-9a-i-opplaringsloven/>

Leseth, A.B. & Tellmann, S.M. (2014). *Hvordan lese kvalitativ forskning?* Cappelen Damm.

Lund, I., Helgeland, A. & Kovac, V.B. (2017). På vei mot en ny forståelse av mobbing i et folkehelseperspektiv. *Acta Didactica Norge*, 11(3), Art. 5, 19, sider.  
<https://doi.org/10.5617/adno.4691>

Lund, I. & Helgeland, A. (2021). *Mobbing i skolen*. Cappelen Damm Akademisk.

Nordahl, T. (2007). *Hjem og skole. Hvordan skape et bedre samarbeid?* Universitetsforlaget.

Nordahl, T. (2010). *Eleven som aktør*. Universitetsforlaget.

Nordahl, T., Flygare, E. & Drugli, M.B. (2016). *Relasjoner mellom elever*. Udir  
<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/sosial-laring-gjennom-arbeid-med-fag/Relasjoner-mellom-elever/#>

NOU 2015:2 (2015) *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Regjeringen.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-2/id2400765/>

Opplæringslova (1998) *Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa* (LOV-1998-07-17-61). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61>

Prop. 57 L (2016-2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-57-l-20162017/id2539013/>

Skrede, J. (2017). *Kritisk diskursanalyse*. Cappelen Damm akademisk.

Solheim, O. J. & Gabrielsen, E. (2017). 7 Er det sammenheng mellom skolemiljø og elevenes leseferdigheter? I *Klar framgang* (pp. 132–153). Universitetsforlaget.  
<https://doi.org/10.18261/9788215030258-2017-8>

St.meld. nr. 44 (1982-1983). *Om Maktutredningen*. Stortinget.  
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1982-83&paid=3&wid=d&psid=DIVL172>

Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitative metoder* (5. utg.). Fagbokforlaget.

Tjora, A. H. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Gyldendal Norsk Forlag AS.

Tjønneland, E. (2017). *Det blåser en storm av krenkede følelser gjennom verden*. *Ny Tid*, 65(4), 12-13

Universitetet i Oslo (2017) *Resultatrapport fra LEX-EL-prosjektet.*

[https://www.uv.uio.no/forskning/grupper/cleg/Forskningsprosjekter/prosjekter-finansiert-av-norges-forskningsrad-%28nfr/rapport\\_lex\\_el.html](https://www.uv.uio.no/forskning/grupper/cleg/Forskningsprosjekter/prosjekter-finansiert-av-norges-forskningsrad-%28nfr/rapport_lex_el.html)

Utdanningsdirektoratet (2016) *Hva er et godt læringsmiljø?* <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/psykososialt-miljo/hva-er-et-godt-laringsmiljo/>

Utdanningsdirektoratet (2017) *Skolemiljø (Udir-3-2017) [Rundskriv]*

<https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/laringsmiljo/skolemiljo-udir-3-2017/>

Utdanningsdirektoratet (2022) *Skolemiljø og ledelse* <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/ledelse/leiing-i-skolen/skolemiljo-og-ledelse/>

Wendelborg, C. (2022) *Mobbing og arbeidsro i skolen. Analyse av Elevundersøkelsen skoleåret 2021/22.* NTNU Samfunnsforskning.

Aas, M., & Paulsen, J. M. (2017). *Ledelse i fremtidens skole.* Fagbokforlaget.



---

## Artikkel 1: Skolens oppgave vs. subjektive opplevelser

*Hensikten med denne studien er å avdekke hvordan noen skoleledere erfarer vektleggingen av elevers subjektive opplevelse i skolemiljøaker. Metoden som er benyttet er dybdeintervjuer og utvalget består av rektorer ved barne- og ungdomsskoler. Resultatet viser at skolelederne opplever vesentlig økt arbeidsbyrde samt en maktforskyvning fra skoleledelse til foreldre. Foreldrene har en betydelig rolle i skolen, denne synes å gå ut over det som er hjemlet i opplæringsloven. Skolelederne knytter dette til en økt individualisering i samfunnet.*

### Innledning

Det er nå nesten fem år siden opplæringslovens kapittel om skolemiljø ble vesentlig endret. Et nytt kapittel 9A ble innført med virkning fra 01.08.2017. Intensjonen med endringen var å styrke mobbede elevers og deres foreldres rettigheter. I forarbeidene til nytt kapittel 9A ble det slått fast at mobbing er et alvorlig samfunnsproblem, og at antallet elever som oppgir at de blir mobbet har holdt seg stabilt over lang tid. Bestillingen til Djupedal-utvalget, som ble oppnevnt i august 2013, var «å vurdere de samlede virkemidlene for å skape et godt psykososialt skolemiljø, motvirke og håndtere mobbing og andre uønskede hendelser i skolen.» (NOU 2015:2). Et halvt år etter at Djupedal-utvalget startet sitt arbeid tok Odin, en 13 år gammel gutt, sitt eget liv etter langvarig mobbing. Dette kastet et skremmende og grelt lys over alvoret i mobbing, og det resulterte i en massiv oppmerksomhet omkring temaet.

De omfattende endringene i kapittel 9A gjaldt hovedsakelig elevenes psykososiale skolemiljø. Endringene innebar nulltoleranse mot krenking og alle som arbeider i skolen ble ilagt en aktivitetsplikt for å sikre et godt og trygt psykososialt miljø. Endringen innebar også en håndhevingsordning som gir elever og foreldre en mulighet til å melde saker direkte til statsforvalteren, dersom de mener at skolen ikke har gjort nok for å sikre skolemiljøet. Statsforvalteren har fastsatt en ukes frist for skolen til å iverksette tiltak. Djupedal-utvalgets rapport var svært tydelig når det gjaldt å lytte til elevens stemme: «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» (NOU 2015:2, s. 31).

Skolens mandat er forankret i opplæringslovens formålsparagraf (Opplæringslova, 1998, § 1-1). Allerede i paragrafens første ledd finner vi en presisering av hjemmets rolle; opplæringa skal skje i samarbeid og forståelse med hjemmet. Foreldrenes formelle rolle i opplæringen er

hjemlet i kapittel 11 i opplæringsloven. Barn og unges plikt til grunnskoleopplæring er forankret i opplæringslovens kapittel 2. Foreldre til barn i grunnskolen bindes av en juridisk forpliktelse gjennom sin oppdragerrolle, dette kan forstås som en kontrakt mellom samfunnet og de foresatte (Overland & Nordahl, 2013, s.16).

Elever tilbringer en stor del av livet i skolen. De skal lære å mestre eget liv og å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Livsmestring er ett av flere tverrfaglige temaer i fagfornyelsen som tar utgangspunkt i aktuelle samfunnsutfordringer. Livsmestring retter seg mot elevens evne til å håndtere både medgang og motgang. Robuste elever forstår og kan påvirke betydningsfulle faktorer i livet sitt. Dette forplikter skolen med tanke på det opplæringstilbudet elevene får, skolen skal vektlegge både et godt læringsmiljø og tilpasset opplæring for den enkelte elev. Skolen skal møte elevene «[...] med tillit, respekt og krav og gi dei utfordringar som fremjar danning og lærelyst. [...]» (Opplæringslova, 1998, § 1). Dette er et grunnleggende pedagogisk prinsipp, og en forutsetning for faglig og sosial læring. John Hattie (2013) peker i sine metastudier på betydningen av at lærere stiller krav og har forventninger til elevene. Han problematiserer også tenkningen som er en forutsetning for læring. Tenkning krever innsats, dette vil eleven oppleve som en belastning. Vi er skapninger med begrensede ressurser, og tenkningen forbruker raskt disse ressursene, den skaper dessuten usikkerhet, noe som øker sjansen for å gjøre feil (Hattie, 2014, s. 38). Elever har gjerne en naturlig tendens til overdrevet selvtillit til egen evne til å lære. Dette er en normal, menneskelig egenskap, men lærere vil erfare at objektive tilbakemeldinger og vurderinger av elevens prestasjoner kan tvinge elever til å revurdere denne selvtilliten (Hattie, 2014, s. 173). Lærerens oppgave er også å hjelpe elever til å bli realistiske, men dette vil kunne bidra til ubehagelige erfaringer for elevene. John Hattie (2014) skriver videre:

Når selvbildet er definert i termer av å være bedre enn andre, er det garantert at man vil mislykkes på et eller annet punkt. Konkurranssevne og egoorientering motiverer mennesker når de forventer å lykkes. For mange vil imidlertid skuffelse være uunngåelig når frekvensen av tilgjengelige belønninger er lav. (s. 315)

Vektleggingen av elevens subjektive opplevelse av ubehag står i et motsetningsforhold til det faktum at lærerne og skolen stiller krav til elever. Elevene har plikt til å møte opp og plikt til å delta aktivt. Lærer møter dem med høye forventninger og stiller krav til læring. Gundem (1998) hevder:

Det er nettopp når de overordnede intensjonene skal virkeliggjøres i den praktiske skolesituasjonen, at de mer grunnleggende motsetningsforhold dukker opp, for den

---

enkelte skolen, den enkelte læreren eller de enkelte elevene tolker de ulike intensjonelle utsagnene ut fra bestemte ideologiske og pedagogiske forutsetninger. (s. 106)

Evalueringsrapporten etter lovendringen kom sommeren 2019. Denne viser at skoleledere rapporterer om betydelige endringer i arbeidshverdagen etter innføringen av nytt kapittel 9A høsten 2017. Rapporten peker også på en forskyvning av makt i skolen, fra skoleledere og lærere til elever og foreldre som nå i stor grad har definisjonsmakten i saker som vedrører skolemiljøet (Johansen et al., 2019). Også foreldres subjektive opplevelser og oppfatninger er sentrale i mange skolemiljø saker. Foreldrene har fått et handlingsrom til å stille krav til skolen, og i noen tilfeller kan det ligge en annen agenda enn et trygt og godt skolemiljø bak kravene. Slike krav kan i en del tilfeller også bunne i urealistiske forventninger til hva skolen kan gjøre (Johansen et al., 2019, s. 45). Rapporten stiller spørsmål ved hvorvidt det er hensiktsmessig å utelukkende legge elevenes subjektive vurdering til grunn i spørsmål om de har et trygt og godt skolemiljø (s. 79). Hvilke omkostninger har disse endringene for utøvelsen av skolens mandat? Kan det være noen motsetninger mellom sensitiviteten for subjektive følelser og robustheten i det å mestre eget liv? Og hvordan balanserer skoleledere mellom elevens plikter og rettigheter?

Disse spørsmålene leder fram til følgende problemstilling: **Hvordan erfarer skoleledere vektleggingen av elevens subjektive opplevelser?**

## Teoretiske og empiriske tilnærminger

### Skoleledelse

Opplæringslovens § 9-1 fastslår at opplæringa i skolen skal ledes av rektorer, og at disse skal ha både pedagogisk kompetanse og nødvendige lederegenskaper. Aas og Paulsen (2017) peker på fem områder det er ønskelig at skoleledere skal utvikle kompetanse på: Elevenes læringsprosesser, styring og administrasjon, samarbeid og organisasjonsbygging, utvikling og endring og lederrollen (s. 14). De siterer videre Utdanningsdirektoratet og peker på særlig viktige utfordringer for skoleledere: «rolleforståelse, trygghet i lederrollen, mot og kraft til å lede, personlig og faglig styrke til å stå opp og ta lederskap, identitet som leder, legitimitet, og lojalitet» (s.14). Rektorrollen framstår som dynamisk og gjennom de seneste tiårene har forventningene til rollen som rektor gjennomgått betydelige endringer. Fra en tradisjonell svak og føyelig rektorrolle, til en mer kraftfull lederrolle der autoritet og styrke til å lede lærerne

ble vektlagt. De seneste årene forventes mer distribuert ledelse, der læreres profesjonalitet vektlegges mer, og ledelse skapes i interaksjon mellom flere av skolens aktører (Aas & Paulsen, 2017, s. 15).

Skoler karakteriseres gjerne som «løst koblede» systemer (Hjertø, 2017, s.212). I dette ligger at det er bare løse koblinger mellom skolens formelle ledelsesstruktur og den operative kjernen der læring og undervisning skjer. En konsekvens av dette kan være at ytre påvirkning, nye pålegg og reformer ignoreres eller iverksettes bare rent symbolsk (Aas & Paulsen, 2017, s.17). Et av de dilemmaer dette kan avstedkomme er skoleledelsens eksterne legitimitet og håndtering av elevens rettslige status. Aas og Paulsen (2017) peker på en økt rettsliggjøring av utdanningssektoren, der lover, forskrifter og sentrale pålegg definerer juridiske standarder for opplæringen:

Fra å være et generelt velferdstilbud er opplæring i økende grad blitt en juridisk rettighet for elevene, og konsekvensen er blant annet at rettighetsoppfyllelse er koblet sterkere til det statlige kontrollregimet, noe som i økende grad kan bringe skoleeiere og rektorer inn for rettsapparatet. (s. 18-19)

Viviane Robinson definerer i sin bok *Elevsentrert skoleledelse* (2014) flere ledelsesdimensjoner og lederferdigheter som bidrar til økt kvalitet på undervisning og læring. En av ledelsesdimensjonene er det å sikre et velordnet og trygt læringsmiljø. Hun skriver: «Selv om orden og trygghet ikke er tilstrekkelig for å oppnå læringsmiljø av høy kvalitet, er det praktisk umulig å lykkes med å utdanne elever uten et slikt trygt miljø» (s. 121). Et aspekt ved denne ledelsesdimensjonen er det å beskytte personalet mot ugrunnet press fra foreldre og styringsmyndigheter. Dette innebærer ikke det å innta en forsvarsposisjon, men å skjerme lærere fra å være et mellomledd for meldinger fra forstyrrende pressgrupper og evt. foreldre, og la dem fokusere på undervisningen av elevene (Robinson, 2014, s. 120).

## Forståelse av virkelighetsoppfatninger i skolen

Alle individer har ulike oppfatninger av fenomener og situasjoner. Vi fortolker det vi observerer og disse fortolkningene blir konstruksjoner av virkeligheten (Nordahl, 2010, s. 32). Dette innebærer at det er en rekke ulike virkelighetsoppfatninger i skolen. Både elever, lærere, skoleledere og foreldre har sin forståelse av virkeligheten, og disse virker inn på aktørenes handlinger. I et klasserom med 25 elever og én lærer finnes det et utall av «virkeligheter», som alle er like sanne og virkelige for de som konstruerer den. Ved uenigheter kan det lett bli

---

konflikter om hvem som har *den riktige* virkelighetsoppfatningen. Nordahl (2010) hevder videre:

Barn og unge er handlende og villende individer som ønsker å skape mening i sin tilværelse. Deres oppfatninger og handlinger må forstås i lys av dette. Elevenes oppfatninger av det som foregår i skolen er subjektive og dannet på grunnlag av deres egne tidligere erfaringer. (s. 13)

Jon Elster (2007) hevder i sin teori om rasjonelle valg at en handling er rasjonell hvis den tilfredsstillende tre betingelser; den må være ønsket av aktøren, den må realisere aktørens virkelighetsoppfatning og den må være overveid for å realisere ønsket på en best mulig måte. Elster (2007) gir en minimalistisk oppsummering av realitetsteorien i ordtaket «Gå ikke over bekken etter vann» (s.398). En rasjonell handling kan altså sies å være et middel for å oppnå noe. Nordahl (1997) argumenterer i sin artikkel for at rasjonalitetsforklaringer kan brukes i forhold til handlinger som bryter med allmenne krav, normer og forventninger i skolen (s. 161). Dette står i motsetning til skolens praksis gjennom mange år, der årsaksforklaringer ofte tas i bruk for å forklare slike handlinger. Årsaksforklaringer innebærer at man forklarer en hendelse eller handling ved å angi dens årsak. Slike årsaker vil ofte være egenskaper, skade eller sykdom hos eleven, altså en patologisering av handlingen (Nordahl, 1997). Teorien om det rasjonelle valg er derimot knyttet til enkeltpersoners handlinger, og dermed enkeltpersoners oppfatning av virkeligheten. Den subjektive opplevelsen danner da grunnlaget for denne virkelighetsoppfatningen, og virker etter denne teorien inn på enkeltpersonens handlinger. Nordahl (1997) skriver videre:

Implisitt i kravet om at det er den enkelte personen selv som må handle rasjonelt, ligger det også en forutsetning om autonomi. Personen må handle på grunnlag av egne preferanser og ikke på grunnlag av ekstrem konformisme eller sosiale vaner. (s. 154)

Etter teorien om det rasjonelle valg kan vi altså forstå enkeltindividers handlinger ved handlingens intensjon. Vi kan også forklare sosiale fenomener ved å vise til hva mange individer gjør hver for seg, der hvert individs handlinger blir forklart ved en formålsforklaring. Slike forklaringer er basert på at en person handler slik han mener det er best, det er altså samsvar mellom hvordan han resonnerer og hva han gjør (Gilje & Grimen, 1993, s. 137).

Det er imidlertid en mulighet for at også elever, på samme måte som alle andre mennesker, kan handle irrasjonelt. Irrasjonelle handlinger kan f.eks. forekomme i komplekse situasjoner der eleven handler på grunnlag av sterke følelser. Det blir viktig å vurdere om elevens handling

er uten mål og mening, eller om det er en rasjonell handling (Nordahl, 2010, s.29). I denne vurderingen må man trekke inn elevens perspektiv. Handlinger som lærere og skoleledere oppfatter som irrasjonelle, kan i høyeste grad være rasjonelle sett fra elevens ståsted. De mange ulike virkelighetsoppfatninger hos ulike aktører i skolen kompliserer imidlertid bildet. Virkelighetsoppfatninger må avveies i forhold til hverandre. Det at vi skal høre elevens stemme, betyr ikke at de andres stemme ikke skal høres.

## Mobbing og krenkelser

«Mobbing må betraktes som den mest dramatiske konsekvensen av det å være utenfor jevnalderfellesskapet. Å bli utsatt for mobbing i skolen kan ha dramatiske konsekvenser både i nåtid og framtid» (Nordahl, 2010, s. 175). Dette sitatet viser tydelig alvor ved mobbing. Mangelen på et trygt og godt jevnalderfellesskap med samhørighet, trygghet og trivsel fører til manglende sosial læring for barnet. Det kan resultere i ensomhet, isolasjon og mistriivsel, og konsekvensene er langvarige (Nordahl, 2010).

De to begrepene mobbing og krenkelser henger tett sammen og brukes til dels om hverandre. Lund et al. (2017) understreker dette: «Mobbing er krenkelse, og krenkelser kan være mobbing, og det kan være utfordrende å skille begrepene fra hverandre» (s. 4). I opplæringsloven forstås mobbing som en av flere krenkende handlinger. Meningsinnholdet i begrepet mobbing har gjennomgått endringer i årenes løp. Tidligere så vi en individrettet forståelse av mobbing, men det siste tiåret har denne blitt betydelig utfordret. Flere forskere peker på at mobbing må sees på som sosial interaksjon. Dette kommer tydelig fram blant andre hos Schott og Søndergaard (2014). De mener at følgende definisjon kan bidra i arbeidet mot mobbing:

Bullying is an intensification of the processes of marginalization that occur in the context of dynamics of inclusion/exclusion, which shape groups. Bullying happens when physical, social or symbolic exclusion becomes extreme, regardless of whether such exclusion is experienced and/or intended. (s. 16)

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet utarbeidet NOVA og Arbeidsforskningsinstituttet en studie av elevers psykososiale miljø i grunnskolen. En delrapport fra denne studien utforsket virksomme strategier og utfordringer i skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø. Det pekes på at ledere og lærere ønsker at barn skal bli robuste og utvikle metoder for å håndtere negative tilbakemeldinger:

---

Alle vet at ikke alle liker hverandre like godt, og selv om en regulerer ned åpne følelsesuttrykk for sym- og antipatier så har de en tendens til å «tyte ut» på ulike måter uansett. Det kan være vel så viktig for å mestre livet å lære seg å erkjenne at jeg ikke kan være like godt likt av alle, og for elevene som opplever at få liker dem, kan erkjennelsen av at det er slik være et første skritt på veien til å få hjelp av læreren til å endre på det. (Eriksen & Lyng, 2015, s. 65)

I forbindelse med forarbeidet til endringer i læreplanverket; fagfornyelsen, pekte Lund et al. (2017) på sammenhengen mellom folkehelse og mobbing. Denne sammenhengen understrekes også i Meld. St. 28 (2015-2016): «Det vil være naturlig for skolene å se opplæringen i livsmestring i sammenheng med utvikling av skolefelleskapet, elevenes psykososiale miljø og arbeidet mot mobbing. Det kan bidra til økt sammenheng mellom opplæringen i fagene og arbeidet med læringsmiljøet» (s. 39). Lund et al. (2017) løfter i sin artikkel fram en forståelse av mobbing der de i større grad legger vekt på de sosiale aspektene. De hevder at mobbing handler om sammensatte sosiale prosesser som må forstås (s. 15). I disse prosessene er de voksne ansvarlige, og den betydning det har for eleven å høre til og medvirke i et fellesskap er det sentrale (s. 4). På bakgrunn av dette definerer Lund et al. (2017) mobbing som «Mobbing av barn er handlinger fra voksne og/eller barn som hindrer opplevelsen av å høre til, å være en betydningsfull person i fellesskapet og muligheten til medvirkning» (s. 6). Også Nordahl et al. (2016) peker på betydningen av gruppedynamikk og den sosiale konteksten der mobbingen finner sted. Mens tidligere forståelser av mobbing knyttet visse egenskaper og personlighetstrekk både til ofrene og til de som mobber, hevder Nordahl et al. (2016) at disse rollene ikke nødvendigvis er stabile, og at mobbing som fenomen er mer dynamisk enn tidligere antatt (s. 19). Elevenes relasjonsarbeid er ikke statisk, men pågår hele tiden, og det handler om å ordne det sosiale livet på skolen (s. 21).

## Metode

I denne studien ønsker jeg å avdekke informantenes subjektive opplevelser, deres meninger, holdninger og erfaringer knyttet til det feltet jeg undersøker. Dette utgangspunktet gjør at jeg velger en fenomenologisk tilnærming. Sentralt i denne tilnærmingen er å forstå fenomener på grunnlag av perspektivene til de personene vi studerer, og å beskrive omverdenen slik den erfares av dem (Thagaard, 2018, s. 36). Intervju som metode er særlig godt egnet for å få kjennskap til hvordan informanter opplever og forstår seg selv og sine omgivelser (Thagaard, 2018, s. 53). Designet i denne studien kommer som en følge av min problemstilling. For å avdekke hvordan skoleledere erfarer vektleggingen av elevens subjektive opplevelse, må jeg

få rektorer i tale. Valget falt derfor på dybdeintervjuer. Tjora (2017) peker på at det er uheldig at dybdeintervjuer nærmest har endt opp som et standardvalg uansett problemstilling innen kvalitativ forskning (s. 17). Han etterlyser større kreativitet i valg av metode. I dette prosjektet er imidlertid målet å skape en forholdsvis fri samtale rundt noen på forhånd definerte temaer. Det er ønskelig å få informantene til å reflektere over egne erfaringer ved å stille relativt åpne spørsmål. Dette styrker mitt valg av dybdeintervjuer som metode.

## Intervju på Internett

Praktiske forhold spiller også en rolle for hvilken forskningsmetode som anvendes. Tilgang til ressurser, tilgang til informanter samt lyst og ulyst hos forskeren påvirker valget (Tjora, 2017). Pandemien som rammet verden i 2020 representerer slike praktiske forhold, og den har hatt stor innvirkning på metode og framgangsmåte i dette prosjektet. Muligheten for å gjennomføre intervjuer ansikt til ansikt ble sterkt begrenset på grunn av fare for å overføre smitte. Intervjuer med bruk av Teams eller Zoom er synkrone og har flest likhetstrekk med ansikt-til-ansikt-intervjuer (Thagaard, 2018, s. 110). Hun hevder videre at informanter som er mer tilbakeholdne i ansikt-til-ansikt-situasjoner kan være mer fortrolige med å kommunisere online. Pandemien har ledet til en betydelig økt trygghet i bruk av Internett som arena for møter og samtaler. Verktøy som Teams og Zoom brukes i stor grad innen utdanning, både i grunnskole, videregående og i høgskolesektoren. På intervjutidspunktet har pandemien vart i omtrent ett år og alle informanter har god trening i bruk av disse verktøyene. Valget falt derfor på Teams som verktøy for gjennomføring av de fleste intervjuene.

Tjora (2017) vektlegger betydningen av å skape en avslappet stemning og en uformell situasjon rundt intervjuet. I forkant av intervjuene hadde jeg hentet ut informasjon fra Internett om informantens arbeidsplass, skoleslag, elevtall og organisering. Dette for å kunne stille noen uformelle spørsmål om informantens arbeid i starten av intervjuet, men også for å ha et bedre grunnlag for å stille oppfølgingsspørsmål underveis. Bruken av Teams bidrar til at alle informantene kunne intervjues mens de var på sin egen arbeidsplass. De fleste intervjuene ble gjennomført i vinterferien. Dette gjorde det også lettere for informantene å skjerme seg for andre henvendelser mens intervjuet pågikk.

Intervju på Internett innebærer noen andre utfordringer, men også fordeler, enn intervjuer som faktisk foregår ansikt-til-ansikt. Thagaard (2018) peker på at det å observere kroppsspråk kan gi verdifull informasjon. Kroppsspråket kan støtte opp om det informanten sier, men det kan



---

også være uoverensstemmelser mellom kroppsspråk og utsagn (s. 102). Når man anvender Teams viser man bare ansiktet til sin samtalepartner. Man går dermed glipp av de signalene som resten av kroppen gir. Dette gjør at intervjuet også kan ligne på et rent telefon-intervju. Tjora (2017) peker på at lydopptakeren kan bidra til usikkerhet hos informantene og at den derfor bør være relativt diskre (s. 167). Han framholder også det at man slipper å stirre på en lydopptaker under intervjuet som en fordel ved telefonintervju (s. 170). Ved intervju over Internett gjelder det samme, lydopptakeren representerer ikke noe forstyrrende element.

## Intervjuguide

Intervjuguiden (vedlegg 1) er utarbeidet på bakgrunn av teorikapitlet i denne artikkelen. Thagaard (2018) peker på det dramaturgiske aspektet ved oppbyggingen av en intervjuguide, og anbefaler at man tilstreber en emosjonell stigning som avtar mot slutten (s. 100). Temaene i mitt prosjekt; skoleledelse, virkelighetsoppfatninger i skolen og mobbing og krenkelser innebærer en emosjonell stigning. Mot slutten av intervjuet åpnet jeg for det tverrfaglige temaet i fagfornyelsen; folkehelse og livsmestring. Informanten ble bedt om å fortelle hvordan hans/hennes skole arbeidet med dette temaet. Det å snakke om hvordan man rent praktisk arbeider med et pålagt tema i skolen er å anse som mindre sensitivt. Helt avslutningsvis fikk informantene mulighet til å komme med avsluttende betraktninger rundt temaet.

Thagaard (2018) understreker betydningen av de første minuttene av intervjuet da kontakten etableres (s. 101). I forkant av intervjuene hadde jeg sendt e-post med informasjonsskriv (vedlegg 2) og snakket med alle informantene i telefon. Det ble avtalt at jeg skulle gjøre lydopptak av intervjuet, dette var det også informert om i informasjonsskrivet. I starten av teams-samtalen snakket vi litt om vinterferie og pandemi som en oppvarming, dette framgår ikke av intervjuguiden. Når vi startet på spørsmålene i intervjuguiden sa jeg også ifra om at lydopptaket ble satt i gang.

Dybdeintervjuet har den frie, uformelle samtalen som ideal, men dette kan bli forstyrret av intervjuguiden (Tjora, 2017, s.158). Intervjuguiden kan også bidra til at den uformelle samtalen uteblir helt, og intervjuet blir oppstyltet. Tjora (2017) argumenterer likevel for at ferdig formulerte spørsmål bidrar til en seriøs atmosfære for informantene. Noen av temaene i intervjuguiden inneholder oppfølgingsspørsmål og ønske om utdypning og konkretisering.

## Valg av informanter

«Hovedregelen for utvalg i kvalitative intervjustudier er at man velger informanter som av ulike grunner vil kunne uttale seg på en reflektert måte om det aktuelle temaet» (Tjora, 2017, s. 130). Informantene representerer først og fremst seg selv, men i analysen vil de kunne stå som representanter for et syn eller en posisjon. Hos Thagaard (2018) finner vi:

Kvalitative studier kjennetegnes som oftest ved et begrenset antall personer eller enheter. Når utvalget er relativt lite, er det særlig viktig at vi anvender en utvelgingsprosess som er hensiktsmessig for problemstillingen, slik at analysen av data kan gi en forståelse av de fenomenene vi studerer. (s. 54)

I denne studien rettes oppmerksomheten mot skoleledelse og håndtering av saker som handler om elevens opplevelse av skolemiljøet. I opplæringslovens § 9A-6 finner vi at eleven eller foreldrene kan melde saken til statsforvalteren etter at saken er tatt opp med rektor, dersom eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø. Et strategisk utvalg av informanter for min studie er da rektorer. I slike saker kan også foreldrene være aktive parter. For å få dette belyst valgte jeg å intervju rektorer i grunnskolen, der foreldrene oftest har en mer aktiv rolle enn i videregående skole.

Thagaard (2018) påpeker at antall deltakere i kvalitative utvalg ikke bør være større enn at det er mulig å gjennomføre omfattende analyser (s. 59). Denne studiens omfang begrenser dermed antall informanter. Det er likevel ønskelig med en viss bredde i utvalget. Dette innebærer at både barneskole, ungdomsskole og 1-10-skole er representert. I tillegg ønsket jeg å ha med rektorer fra to ulike kommuner. Thagaard (2018) beskriver videre at man kan vurdere antall informanter underveis i forskningsprosessen, da man vil kunne nå et metningspunkt der flere informanter ikke vil kunne gi økt forståelse av de fenomenene vi studerer. Åtte rektorer ble kontaktet og av disse ønsket fem å delta i prosjektet. De representerte alle tre skoleslagene, og to forskjellige kommuner. De fem skolene som rektorene representerer hadde fra 180 til 320 elever.

Lydopptakene ble transkribert og deretter kodet. Jeg valgte en induktiv tilnærming til de transkriberte tekstene. Thagaard (2018) forklarer at anvendelse av induktiv tilnærming innebærer «at vi forankrer kodene empirisk ved å utvikle koder som gir et konsentrert uttrykk for deltakernes erfaringer og handlinger» (s. 153). Arbeidet med kodingen ledet til at jeg kategoriserte funnene i fire tematiske kategorier: skoleledelse og kap. 9A, vurdering av

---

elevenes opplevelser, foreldres roller og intensjoner og mobbing og krenkelser vs. robusthet og livsmestring. Funnene presenteres og analyseres i neste kapittel, de illustreres med sitater fra intervjuene. Til hver av informantene er det knyttet en bokstav; A, B, C, D og E.

## Funn og analyse

På bakgrunn av intervjuguiden og de gjennomførte intervjuene har jeg som nevnt, kommet fram til fire tematiske områder som jeg vil presentere i dette kapitlet.

### Skoleledelse og 9A

*B: Du har så utrolig mange forskjellige ting som du skal jobbe med! Du har økonomi, du skal drifte bygget, du skal drive opplæring av de ansatte, du skal ha skole-hjem-samarbeid, du skal være kjent med elever og jobbe med at de lærer, du skal følge opp dine egne sykmeldte...*

Dette korte sitatet oppsummerer hvordan noen skoleledere opplever sin arbeidshverdag etter at nytt kapittel 9A ble innført i 2017. Sitatet bekrefter det ambisiøse målet om at skoleledere skal utvikle både pedagogisk kompetanse og generell lederkompetanse. Aas og Paulsen (2017) peker på endringene i forventningene til rektorrollen. I evalueringsrapporten (Johansen et al., 2019) kom det fram at skoleledere rapporterte om betydelig merarbeid i hverdagen etter at nytt kapittel 9A ble innført. Informantene i denne studien bekrefter det:

*D: Endringene etter at paragraf 9A kom, påvirker arbeidsmengde og hvilke valg vi gjør i forhold til prioritering av de ansatte, og hvordan vi bruker de ressursene vi har i form av tid og folk. For en liten sak som vi før kunne ha litt enklere møtevirksomhet rundt og skrive ett enkelt referat så er det nå tre forskjellige skjemaer.*

Til tross for dette uttrykker informantene klar lojalitet til lovverket og aktivitetsplikten. Det kommer fram at de setter pris på det systematiske arbeid med undersøkelse og dokumentasjon. En peker på positive møter i dialog rundt skolemiljøsaker med foreldrene: *Det oppstår mye bra læring på alle nivåer, både for foreldre og elever og for oss.*

Ressursbruken i skolen er en vesentlig utfordring i arbeidet med 9A-saker. Flere av informantene trekker fram økonomien, og det skjæringspunktet som finnes mellom elevers rettigheter, skolens ressursbruk og økonomien generelt. Noen beskriver dette som et etisk dilemma. Skolens begrensede økonomiske ressurser er utfordrende for skoleledere som skal tilrettelegge og sikre godt læringsmiljø for ulike parter. En skoleleder sukker og sier:

*A: Det krever sin mann og sin kvinne å stå i det og kunne forsvare det vi gjør både fra et økonomisk perspektiv i forhold til resultater elevene går ut med og hvordan lærerne trives og tåler press utenfra. For at eleven skal få den tilrettelegginga som kreves for å få et trygt skolemiljø, kreves det enorme ressurser som går på bekostning av alle de andre elevene.*

Flere av skolelederne beskriver den «spagaten» som oppstår når de skal tilrettelegge og oppfylle rettighetene til elever på ulike sider av en 9A-sak. Det er ulike subjektive opplevelser og ulike virkelighetsoppfatninger som leder til konflikt mellom barn. Alle elevene skal ha oppfylt sine rettigheter og skolen skal gjøre sin plikt overfor den enkelte. De beskriver utfordringen og dilemmaet de opplever når elever på ulike sider i en konflikt skal ha omsorg.

*B: Det er lett å møte den som er krenket med omsorg og empati og vise at «du dette her skal jeg hjelpe deg med»! Men overfor den som krenker og som kanskje er en elev som ofte utfordrer deg, da minsker den tålegrensa. Det som er akseptert atferd har kanskje blitt utfordret av denne eleven flere ganger. Og det å skulle vise denne eleven tillit og omsorg er utfordrende for profesjonaliteten vår.*

I innledningen pekte jeg på problemer knyttet til knappe ressurser. Dette kan for skoleledere føre til en opplevelse av at deres egen faglige integritet utsettes for press. Som beskrevet i kap. 3.1 er det høye forventninger til skolelederens kompetanse. I skolemiljø saker der statsforvalteren er involvert erfarer skoleledere likevel at deres forståelse av problemet settes til side. De savner at statsforvalteren også ser skolens side av saken, og de savner et rettsvern for skolen. En skoleleder stiller spørsmålet:

*B: Skal jeg virkelig ta en voksen person som jeg vet er bra for læringsmiljøet ut av en klasse? Dette kan bli resultatet når statsforvalteren sier at for at en annen elev skal få et trygt skolemiljø så må eleven ha en egen voksen person for seg selv. Dette er et etiske dilemma, mine verdier blir på en måte tråkka på.*

Skoleeiers rolle overfor skoleleder trekkes inn av flere informanter. Ifølge opplæringsloven § 13-10 har skoleeier ansvar for at opplæringsloven med forskrifter blir fulgt. Ut fra dette har skoleledere og skoleeier felles interesser. Informantene i denne studien beskriver kulturforskjeller mellom kommuner og ulike skoleslag. Verdien av skoleeiers interesse og innsats synes å være stor. Noen uttrykker ønske om tydeligere bestillinger og krav fra skoleeier. Hele tre av de fem informantene savner mer ivaretagelse og samarbeid i skolemiljø saker, noen gir også uttrykk for at de kjenner ensomhet i jobben sin. En stiller spørsmålet:

---

*A: Jeg tror det er veldig viktig å alltid kunne ta kontakt med skoleeier. Hvorfor skal vi tenke på hver vår tue i stedet for å tenke sammen?*

## Vurdering av elevenes opplevelser

I innledningen pekte jeg på motsetningsforholdet mellom fokuset som rettes mot elevens subjektive opplevelse av ubehag og skolens oppgave som innebærer å stille krav og følge opp elevenes plikter. En av informantene bruker formuleringen *Mind the gap!* 21st. century skills trekkes fram som krevende forventninger til barn og unge, en av informantene sukker: *Jeg er glad jeg ikke er barn i dag!* En av skolelederne opplever at elever hevder de ikke har tilstrekkelig medvirkning. Skolelederen responderer: *Jo dere har medvirkning, dere har blitt hørt, men dere får ikke det svaret dere vil ha og det er noe helt annet.*

Noen av informantene peker på at flere elever har lav selvtillit og er sårbare; *Vi har flere sårbare elever i dag, det er jo bare å se på samfunnet det.* De peker videre på den store samfunnsoppgaven som skolen utøver overfor disse elevene. Setningen *vi har ingen vanskelig elev, men vi har kanskje elever som har det vanskelig* sier mye om en skoleleders holdning til de oppgavene skolen har. Noen skoleledere gir uttrykk for at de finner god støtte i opplæringsloven og i læreplanverket i arbeidet med disse elevene.

*D: Vi må ta dem på alvor og gjøre dem klar over hva som er grunnen til at de er her, hva som er deres oppgave, hva er det med rettigheter og plikter og hva er det vi skal sørge for at de får gjort.*

Informantene gir uttrykk for at uansett hva som forårsaker elevens ubehag så skal det tas tak i av skolen. De understreker de svært alvorlige konsekvensene av mobbing, og forklarer at de hele tiden er oppmerksomme på elevenes læringsmiljø. Dette er også tema for kollektiv læring ved skolene. I skolemiljøsaker blir skolen ansvarliggjort og skal hele tiden være «på ballen»:

*E: Man må jo selvfølgelig sette i gang å undersøke hvis det er noen som melder at de ikke har det bra!*

Selv om informantene er kritiske til arbeidsmengden i skolemiljøsaker, så gir dette verdifull oversikt over både læringsmiljø og oppvekstmiljø. Når elever opplever at krav fra lærer skaper utrygghet, må relasjonsarbeid mellom lærer og elev inngå i tiltaksplanen. En skoleleder understreker at det er lærerens ansvar å sørge for et godt læringsmiljø og gode relasjoner til elevene, men at det kan bli utfordrende dersom dette går på bekostning av lærerens forventninger.

*B: Lærerne skal jo ha forventninger til elevene, men de kommer på kant av og til. Det å skulle veilede lærer da er vanskelig for det kan gå på tvers av hva læreren forventer av denne eleven. Du tramper kanskje på noen verdier som den læreren har da.*

Informantene gir uttrykk for et tydelig elevfokus og ser nødvendigheten av grundige undersøkelser. Likevel kommer det fram at de kunne ønske en tydeligere nyansering av hva som sorterer under §9A. En sier: *Jeg blir litt svett av at alle subjektive ubehag skal behandles som en 9A-sak.* Videre forteller samme informant denne historien:

*D: Det kom ei jente til meg i går og sa hun ville prate med meg. Hun sa at hun ble slått. Det er jo ikke greit, dette måtte vi finne ut av, det var riktig ille. Det viste seg at hun ble slått en gang for tre uker siden, men hun hadde lyst på mer oppmerksomhet tror jeg. Vi hadde en fin samtale og jeg sa hun kan bare komme innom når hun føler for det.*

Dette er et eksempel på at en elev foretar rasjonelle valg ut fra sin subjektive virkelighetsoppfatning. Eleven hevder at hun blir slått, og oppnår det hun ønsker, altså oppmerksomhet fra rektors side.

## Foreldres rolle og intensjoner

Nytt kapittel 9A i opplæringsloven bidrar også til å styrke foreldres rettigheter. Informantene i denne undersøkelsen legger stor vekt på foreldrenes rolle og oppgaver overfor barna. Foreldrene har lovfestet rett og plikt til å følge opp barna i skolen. Informantene antyder likevel at foreldre vektlegger rettighetene mer enn pliktene. Noen beskriver foreldre som har omfattende forventninger til skolen, og som ikke nøler med å stille ultimatum eller krav til lærere og skoleleder.

*A: Jeg tenker at foreldrene kanskje krever veldig mye informasjon og at informasjonen skal være lett tilgjengelig. Det er en foreldregruppe som og er opptatt av å kunne leve sitt liv ved siden av det å være foreldre. De skal opphøye seg selv og det skal være plass til det, samtidig som det å følge opp i forhold til skolearbeid kanskje ikke er akkurat sånn som det en gang var, også er det å skulle ha et større eierforhold til det som skjer i skolen, det stiller jeg meg veldig spørrende til.*

Skolelederne gir imidlertid også uttrykk for stor forståelse for foreldres handlinger i skolemiljø saker. De legger vekt på det å være lyttende i møte med foreldrene, men også det å innta en veilederrolle. De ser sårbarheten hos elever og foreldrenes fortvilelse i sammenheng, noe som kommer fram i dette sitatet:

---

*B: Det er rundt de mest sårbare barna vi har de vanskeligste sakene, og det er kanskje der foreldrene blir litt ekstra «løveforeldre». De ser at de har et barn som vil streve med å klare seg godt. De vet ikke hva de skal gjøre og skolen har jo et mandat som sier at vi skal ruste dem, vi skal sørge for at de mestrer livet og samfunnsrollen sin. Jeg tror det er mye sårhet og fortvilelse i dette og som skole må vi forstå at dette er vanskelig for foreldrene og barna.*

I kontakt med skolen kan foreldrene opptre både rasjonelt og irrasjonelt. Når foreldrene involveres i 9A-saker der deres barn kanskje er den som krenker andre, så mottas ikke dette nødvendigvis med ydmykhet: *det er jo noen som fyker rett i taket!* Men i det videre arbeidet med saken kan det hende at foreldre blir i stand til å se begge sider av saken:

*E: Mange går i kjempeforsvar med en gang, men ser begge sider av saken etter hvert, og innser at det faktisk kan hende at mitt barn gjør noe også. Det er en prosess med disse 9A-sakene, så det blir en type realitetsorientering for foreldrene også.*

Flere beskriver utfordringer knyttet til starten av skolemiljø saker som meldes av foreldre. De mener likevel at de som ledere lykkes med å roe ned de fleste saker. Sitatet nedenfor viser nettopp dette:

*C: Hvis en sak kommer via foreldre så er det på en måte en desperasjon i det og et snev av affekt akkurat i det man tar kontakt med skolen. Men erfaring viser at bare ved det å sitte ned og lytte, så vil man kunne snu tankegangen. Man må jobbe med relasjoner til foreldrene og barna og prøve å bygge tillit til at man faktisk ønsker å utrette noe godt her. Da endrer man mye.*

På spørsmål om rasjonalitet i skolemiljø saker uttrykker noen at foreldrene må ha *litt lov til å være irrasjonelle*. Flere av skolelederne har egne barn og ungdommer, og en trekker inn sine egne erfaringer:

*C: Jeg synes det er vanskelig å snakke om rasjonalitet når det gjelder foreldre. Det må jeg si som forelder selv også, at man ser jo ting på en litt annen måte i foreldrerollen enn det man gjør i rektorrollen og det tenker jeg at foreldre må ha lov til.*

Robinson (2014) peker på betydningen av å skjerme lærerne mot pressgrupper som kan være forstyrrende. Foreldrene er naturlig nok opptatt av sine barns opplevelser i skolen, men enkelte forventer at lærerne skal være tilgjengelige til enhver tid. Noen skoleledere arbeider med dette i kollegiet for å hjelpe lærere med å sette grenser. De stiller spørsmålet:

*D: Er det greit at en lærer er tilgjengelig helt fram til klokka ni på kvelden? Hva gjør dette med foreldres oppfatning av forskjellige lærere? En lærer oppleves som veldig*

*koselig og trivelig og imøtekommende, en annen oppleves kanskje nesten litt rigid og grinete*

Dette leder til diskusjon om lærernes profesjon og hvordan de selv kan bidra til at skolen framstår helhetlig og robust. Foreldrenes forventninger til skolen kan være et resultat av det asymmetriske maktforholdet som Johansen et al. (2019) peker på i sin evalueringsrapport. Noen av skolelederne legger betydelig vekt på det å gjøre lærerne trygge i møte med foreldrene, og peker på at det er bedre å ta kontakt med foreldrene med en gang noe oppstår, enn å vente på at foreldrene tar kontakt med skolen.

## Mobbing og krenkelser vs. robusthet og livsmestring

Ulike definisjoner viser at forholdet mellom begrepene *mobbing* og *krenkelser* er problematisk. Det kan likevel synes som at problematikken hovedsakelig er av akademisk art, noe dette sitatet kan tyde på:

*D: Elevene bruker mobbing om alt, litt erting, litt plaging og litt slåing, det er mobbing. Og så må vi finne ut hva det er, og når vi snakker om hva det er så klarer vi som regel å løse opp i det.*

Foreldre har derimot en annen forståelse av begrepene, krenkelser brukes om det barna utsettes for. Informantene erfarer at det er ulik terskel for å hevde at noen er krenket, men en informant sukker: *De sier at barna deres har blitt krenket, det har blitt veldig sånn innafor å si det da.*

I Meld. St. 28 (2015-2016) ble det tverrfaglige temaet i fagfornyelsen; *folkehelse og livsmestring*, satt i sammenheng med elevenes psykososiale miljø. I overordnet del til fagfornyelsen går det fram at livsmestring innebærer både det å forstå og å påvirke betydningsfulle faktorer i livet. Det handler om å kunne håndtere både medgang og motgang. Noen av informantene er opptatt av at elevene skal utvikle seg både sosialt og faglig og bli mer robuste innenfor rammene som finnes i skolen. Skolelederne savner også utholdenhet hos elevene. Dette er i tråd med NOVA-rapporten om skolers arbeid med elevenes psykososiale miljø.

*A: Det er noe med det å kunne være der, øve på det som er kjedelig, alt kan ikke være like gøy, alt kan ikke bli servert på et sølvfat og den røde løperen ligger der. Fordi man skal ut i den store vide verden senere og da kan det være en fallgrube å tro at alt kommer bare rekandes på ei fjøl. Man må lære seg til å jobbe, lære seg til at hardt arbeid, det er det som gir resultater.*



---

Også den sosiale utviklingen vil ha bedre kår innenfor trygge rammer i skolehverdagen. Dette understrekes av flere informanter:

*A: Jeg tenker også på det sosiale, at det å kunne være i et miljø hvor man er trygg sånn at man får muligheten til å kjenne på smerte, kjenne på kjærlighets sorg og kjenne på at man ikke er populær hver eneste dag. Men at den følelsen går over og det er ikke farlig, fordi det er trygge voksne der.*

Informantene beskriver sitt arbeid med livsmestring på ulike måter. Noen har satt livsmestring på timeplanen, de arbeider med identitet og seksualitet, de øker antall elevsamtaler og trekker foreldrene inn i dette arbeidet. Likevel kommer det fram at noen skoleledere ser arbeidet med livsmestring i kontrast til noen av elevenes rettigheter.

*B: Hvis du skal rustes til å bli en god medborger og til å mestre livet ditt så må du faktisk forholde deg til de andre medborgerne i samfunnet ditt.*

Livsmestring handler om livet også utenfor skolen. En av skolelederne trekker fram familiens rolle og hevder at en årsak til at eleven ikke opplever et trygt og godt skolemiljø kan ligge hos familien. Dette kan gi mulighet for en bredere inngripen der man jobber med robusthet og livsmestring. Flere peker imidlertid på mediens og det øvrige samfunnets rolle. Økt oppmerksomhet rundt den enkeltes individualitet, identitet og rettigheter knyttes til pågående endringer i samfunnet. Noen ser foreldrenes forventninger og elevs sårbarhet som en konsekvens av endringer i samfunnet. Det samme gjelder elevenes opptatthet av rettigheter, en av informantene kaller dette en samfunnstrend:

*C: Det er jo en samfunnstrend at man blir mye mer rettighetsfokuserte og individfokuserte. Det opplever man også i skolen, at elevene er mer rettighetsfokuserte og individfokuserte enn de var for noen år siden. Man ser også en dreining i at elevene er mer bevisste på hva de skal gjøre og hva de ikke skal gjøre.*

## Drøfting og konklusjon

Skolelederne i denne studien gir uttrykk for at vektleggingen av elevens subjektive opplevelse virker inn på deres arbeidsdag og arbeidsoppgaver i vesentlig grad. De peker på betydelig økt dokumentasjonsbyrde i skolemiljø saker. Dette stemmer overens med evalueringsrapporten som kom i 2019 (Johansen et al.). De mener likevel at arbeidet med disse sakene gir verdifull innsikt i læringsmiljø og oppvekstmiljø. Rapporten uttrykker også bekymringer ved at enkeltelever har definisjonsmakten i skolemiljø saker. Bekymringen understrekes av

skolelederne som hevder at deres prioriteringer og ressursfordeling påvirkes av slike saker, og det kan føre til forskjellsbehandling mellom elevene. De beskriver også det etiske dilemma de opplever ved å flytte ressurser fra godt fungerende undervisningsgrupper til enkeltelever som har krav på en egen voksenperson. Også arbeidet med å veilede lærere vanskeliggjøres når elever opplever at forventninger og krav fra lærer skaper utrygghet. Dette kan utfordre relasjonene, både mellom leder og ansatt og mellom elev og lærer.

Skoleledere står overfor et vidt spekter av utfordringer, og det er forventninger om bred kompetanse både pedagogisk og administrativt (Aas & Paulsen, 2017). Skolelederne i denne studien har bred kompetanse, men opplever likevel at de på grunn av fokuset på subjektive opplevelser utsettes for et betydelig press utenfra. De erfarer at statsforvalteren står på elevenes og foreldrenes side og de savner et rettsvern for skolen. De ønsker mer oppfølging og veiledning fra skoleeier, og ser verdien av samarbeid også med kolleger ved andre skoler.

Skolelederne er opptatt av at elevenes virkelighetsoppfatninger og subjektive opplevelser skal tas tak i. De uttrykker sterk lojalitet til lovverket, der de finner støtte til arbeidet med elevene. Skolelederne er oppmerksomme på at barn og unge opplever krevende forventninger, men de er likevel tydelige på at elever må orienteres om hva som er deres plikter i skolen. Det kommer fram at de ser elevens sårbarhet som produkt av en pågående samfunnsendring, og at elevenes problemer eller utfordringer dermed ofte ikke har sin rot i skolen.

Nordahl (2010) hevder at barn er handlende individer som ønsker å skape mening i tilværelsen. Skoleledere i denne studien gir eksempler på at elever kan påberope seg å være krenket, for å oppnå handlinger eller reaksjoner fra lærers eller skoleleders side. Elevene har dermed noen ganger en intensjon og et formål med sin handling. Lederne erfarer at noen saker som starter som en 9A-sak med den pålagte aktivitetsplikten fra skolens side, etter hvert viser seg å handle om elevens ønske om oppmerksomhet. Skolelederne opplever dette som problematisk, da disse sakene kan legge beslag på vesentlige tidsressurser.

I intervjuene var fokuset rettet mot kapittel 9A i opplæringsloven. Skoleledernes svar var imidlertid også knyttet til generelle oppfatninger av foreldrerollen i dag. Foreldrenes rolle løftes fram av skolelederne i intervjuene. De opplever foreldrene som aktive og interesserte, men også som en krevende part i skolen. De uttrykker stor forståelse for foreldres fortvilelse knyttet til barn som strever, og de er oppmerksomme på at foreldre kan handle irrasjonelt når det er sterke følelser involvert. Skolelederne er svært forsiktige med å uttrykke seg kritisk om

---

foreldrene, likevel kommer det fram at de opplever en dreining i foreldrenes rolle overfor skolen. Foreldre har større forventninger til hva skolen skal utrette for deres barn og de forventer informasjon og service fra skolen. Dette skjer samtidig med at skolelederne erfarer at foreldrene er mindre opptatt av å følge opp barnas skolearbeid hjemme.

Nytt kapittel 9A styrker foreldres rettigheter når de opplever at barn mobbes. Det er imidlertid elevenes psykososiale skolemiljø og deres subjektive opplevelser som skal ivaretas av loven. Dette står i en viss kontrast til den vekt skolelederne i denne studien legger på foreldrenes rolle. Johansen et al. (2019) påpeker at ny § 9A har ledet til en maktforskyvning, der elever og deres foreldre har fått større makt og et økt handlingsrom på bekostning av skolen. Maktforskyvningen kommer klart fram da en skoleleder forteller at foreldre stiller skolen ultimatum. Sett sammen med Elsters (2007) teori om det rasjonelle valg kan dette handlingsrommet bli problematisk da det åpner for andre agendaer enn et trygt skolemiljø. § 9A omhandler elevens subjektive opplevelse, men maktforskyvning og økt handlingsrom for foreldrene gjør at også foreldres virkelighetsoppfatninger og deres subjektive opplevelser veier tungt i noen 9A-saker. Slik kan § 9A brukes som brekkstang for å få gjennomslag i andre saker.

Noen skoleledere uttrykker at det synes å være en bredere forståelse av hva som er mobbing og krenkelser nå enn tidligere. Dette gjør at utredningsarbeidet i skolemiljø saker kan bli svært omfattende og arbeidskrevende. Skolelederne er opptatt av at elevene skal trenes til å bli robuste samfunnsborgere som mestrer livet sitt. For å lære må de møtes med forventninger og krav i skolen. Det er en sammenheng mellom livsmestring og det å møte og samhandle med sine medborgere i samfunnet. Fagfornyelsens overordnede del trekker fram det å lære å håndtere medgang og motgang som en vesentlig del av det tverrfaglige temaet livsmestring. Noen ser dette i kontrast til de rettigheter som er gitt elevene i lovverket. Skolelederne hevder at begrepet *robust* har et annet meningsinnhold nå enn det som var tilfelle for noen år siden. De legger til rette for at elever skal utvikle seg faglig og sosialt innenfor de trygge rammene som skal finnes i skolen. Samtidig ser det ut til at disse trygge rammene utfordres av den kontinuerlige mediesituasjonen som elevene befinner seg i.

Noen skoleledere løfter fram utfordringer med elever som har psykiske problemer. De peker på at skolens mandat er å bidra til at elever blir robuste samfunnsborgere, men at dette står i motsetning til samfunnsutviklingen der individfokus og oppmerksomheten omkring subjektive opplevelser av ubehag får større oppmerksomhet. Skolelederne hevder at begrepet

*krenkelse* har blitt atskillig mer frekvent de senere årene, og det er hovedsakelig foreldre som bruker begrepet om det barna utsettes for.

Skolelederne i denne studien hevder at vektleggingen av elevens subjektive opplevelse har betydelige implikasjoner for deres arbeid. De vesentligste funnene er at denne vektleggingen kan virke inn på skolelederes prioritering av ressurser og dermed true likebehandlingen av elever. Skolelederne ønsker dessuten at skoleeier inntar en mer aktiv og støttende rolle i arbeidet med skolemiljø saker. Skolelederne hevder også at foreldrene har fått en betydelig rolle i skolen, uten at dette er hjemlet i opplæringsloven. Både foreldre og elever har større oppmerksomhet rettet mot rettighetene enn pliktene i skolen, og skolelederne melder om en ubalanse mellom disse. Endringer i forståelsen av hva som er mobbing og krenkelser har til dels forvansket arbeidet med skolemiljøet. Subjektive opplevelser av ubehag kan finnes både hos de som krenker og de som krenkes.

---

## Litteraturliste

- Elster, J. (2007) Formalisme på tomgang: hard obskurantisme. *Nytt Norsk Tidsskrift* (4), 394-402. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3053-2007-04-05>
- Eriksen, I.M., Lyng, S.T. (2015). *Skolers arbeid med elevenes psykososiale miljø. Gode strategier, harde nøtter og blinde flekker* (NOVA-rapport nr. 14/15). <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/skolers-arbeid-med-elevenes-psykososiale-miljo.pdf>
- Gilje, N. & Grimen, H. (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger: Innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Universitetsforlaget.
- Gundem, B. B. (1998): *Skolens oppgave og innhold. En studiebok i didaktikk*. Universitetsforlaget.
- Hattie, J. (2013). *Synlig læring: Et sammendrag av mer enn 800 metaanalyser av skoleprestasjoner* (I.C. Goveia, Overs.). Cappelen Damm. (Opprinnelig utgitt 2009).
- Hattie, J. (2014). *Synlig læring -hvordan vi lærer* (I.C. Goveia, Overs.). Cappelen Damm.
- Hjertø, K.B. (2017). Rektor som teameier: Kapasitetsbygging gjennom teamarbeid. I M. Aas & J. M. Paulsen (Red.), *Ledelse i fremtidens skole* (s. 211-246). Fagbokforlaget.
- Johansen, L.M., Krohn, K.O., Rognstad, H., Hamre, L., Løvlie, F., Andreassen, R.S. & Gulbrandsen, H. (2019). *Evaluering av nytt kapittel 9A i opplæringsloven* (Deloitte). <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/evaluering-av-nytt-kapittel-9a-i-opplaringsloven/>
- Lund, I., Helgeland, A. & Kovac, V. B. (2017). På vei mot en ny forståelse av mobbing i et folkehelseperspektiv. *Acta Didactica Norge*, 11(3), Art. 5, 19, sider. <https://doi.org/10.5617/adno.4691>
- Nordahl, T. (1997). Rasjonalitetsforklaringer på avvikende handlinger i skolen. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 81 (3), 150–163.
- Nordahl, T. (2010). *Eleven som aktør*. Universitetsforlaget.
- Nordahl, T., Flygare, E. & Drugli, M.B. (2016) *Relasjoner mellom elever*. Udir. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/sosial-laring-gjennom-arbeid-med-fag/Relasjoner-mellom-elever/#>
- NOU 2015:2 (2015) *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-2/id2400765/>
- Overland, T., & Nordahl, T. (2013). *Rett og plikt til opplæring: om fravær og deltakelse i skolen*. Fagbokforlaget.
- Opplæringslova (1998) *Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa* (LOV-1998-07-17-61). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61>

- Robinson, V. (2014) *Elevsentrert skoleledelse*. (T. Guldahl og O. Mekki, Overs.) Cappelen Damm Akademisk
- Schott, R. M. & Søndergaard, D. M. (2014). *School bullying: New theories in context*. Cambridge University Press.
- St.meld. nr. 28 (2015-2016). *Fag-Fordypning-Forståelse; En fornyelse av Kunnskapsløftet*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20152016/id2483955/?ch=1>
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitative metoder* (5. utg.). Fagbokforlaget.
- Tjora, A. H. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Gyldendal.
- Aas, M., & Paulsen, J. M. (2017). *Ledelse i fremtidens skole*. Fagbokforlaget.

---

## Artikkel 2: Makt i NOU 2015:2, en diskursanalyse

*Den kritiske diskursanalysen i denne artikkelen har til hensikt å synliggjøre hvordan rapporten *Å høre til* balanserer mellom kommunikativ og institusjonell makt. Resultatet av analysen viser en betydelig overvekt av begreper som uttrykker institusjonell makt, noe som ikke er tråd med det demokratiske og dialogiske ledelsesidealet som ellers dominerer i norsk skole og nordisk arbeidsliv.*

### Innledning

I denne artikkelen rettes søkelyset mot noen av forarbeidene til revideringen av kapittel 9A i opplæringsloven. Djupedal-utvalget ble oppnevnt i august 2013, og arbeidet ut fra følgende bestilling: «å vurdere de samlede virkemidlene for å skape et godt psykososialt skolemiljø, motvirke og håndtere mobbing og andre uønskede hendelser i skolen» (NOU 2015:2). Etter 19 måneders arbeid leverte utvalget den svært omfangsrike rapporten *Å høre til*, NOU 2015:2, som skulle danne grunnlaget for det nye kapittel 9A i opplæringsloven. Rapporten består av til sammen 24 kapitler, der kapitlene 14-16 inneholder konkrete forslag til arbeidet med å skape et godt psykososialt skolemiljø uten mobbing og krenkelser. Et søkelys på denne rapporten gjør det nødvendig allerede her å presisere hva denne artikkelen IKKE er. Den er ikke et argument for i større grad å akseptere mobbing og krenkelser. Den innebærer ikke en aksept av at barn og unge faller utenfor fellesskapet. Den utgjør heller ingen kritikk av at det finnes et kapittel som regulerer elevenes skolemiljø i opplæringsloven.

I det tidsrommet Djupedal-utvalget arbeidet med sin rapport økte oppmerksomheten omkring mobbing og krenkelser. Dette skjedde etter at et barn i 2014 tok sitt eget liv som følge av langvarig mobbing. Den første setningen i rapporten er et sitat fra dette barnet: «Det hjelper ikke å si ifra, de gjør ikke noe uansett» (NOU 2015:2, s. 6). Både HMK Harald og statsministeren tok opp problemet med mobbing i sine nyttårstaler etter dette. Elevundersøkelsen dokumenterte den gang, og dokumenterer fortsatt, omfanget av mobbing og krenkelser i skolen. Mange barn og unge får ødelagt barndommen sin, og plagene kan fortsette inn i voksenlivet. Djupedal-utvalgets arbeid med rapporten *Å høre til* skjedde ikke i et vakuum, men i denne sosiale rammen. Fairclough (2003) ser tekster som sosiale begivenheter som blir til under sosiale strukturer som beskriver samfunnsforholdene (s. 24). Han omtaler det å representere deler av verden fra et bestemt ståsted som *diskurs* (s. 129). Utvalget arbeidet over en relativt kort periode innenfor et massivt problemområde, og med en

omfattende bestilling. Arbeidet resulterte i den omfangsrike rapporten på 448 sider. Ut fra Faircloughs teori er utvalgets rapport et resultat også av de samfunnsforholdene den ble til under.

I den kvalitative undersøkelsen av hvordan skoleledere erfarer vektleggingen av elevers subjektive opplevelser i artikkel 1, kom det fram at skoleledere erfarer en betydelig endring av sin arbeidshverdag etter innføringen av det «nye» kapittel 9A i august 2017. Gjennom 9A-saker får de verdifull innsikt i læringsmiljø og oppvekstmiljø, og de er opptatt av å ta tak i de situasjoner der elever eller foreldre melder om utrygghet eller krenkelser. De opplever imidlertid en *forskyvning av makt* fra skoleledelse og lærere til elever og foreldre. Nordahl (2007) konkluderte med at skolens og lærernes makt begrenset foreldrenes deltagelse i skolen (s. 68). Undersøkelsen i artikkel 1 indikerer at dette nå er endret. Skolelederne i artikkel 1 hevder at kapittel 9A nå gir foreldre økt handlingsrom på bekostning av skolen. For noen skoleledere oppleves denne maktforskyvningen problematisk, da foreldrenes forventninger til hva skolen kan utrette har økt. De hevder dessuten at foreldrenes betydelig styrkede rolle i skolen ikke er hjemlet i opplæringsloven. Skoleledernes opplevelse av maktforskyvning gjør det interessant å se nærmere på nettopp hvordan makt foreslås anvendt i rapportens konkrete forslag til bekjempelse av mobbing og krenkelser. Dette kan gi relevant informasjon utover de data som er generert gjennom intervjuene. Makt kan forstås på ulike måter, og i denne studien rettes oppmerksomheten mot to tilnæringsmåter innenfor makt; *institusjonell makt* og *kommunikativ makt*. Institusjonell makt utøves av etablerte institusjoner i samfunnet og henter legitimitet gjennom lover og planverk. Kommunikativ makt virker derimot gjennom normer som det er enighet om, uten trusler om sanksjoner.

De sosiale strukturene rundt forarbeidene var preget av diskursen om mobbing og krenkelser på den tiden. Dette kan ha påvirket utvalgets refleksjoner omkring hvordan mobbing og krenkelser best bekjempes i skolen. De to tilnærmingene til makt kan ha blitt vektet ulikt, og dermed bidratt til å påvirke skoleledernes arbeidshverdag, slik det kommer fram i intervjuene. Samlet leder dette fram til følgende problemstilling:

**Hvordan balanserer denne rapporten mellom kommunikativ og institusjonell makt i tiltak for å bekjempe mobbing og krenkelser i skolen?**



---

For å svare på denne problemstillingen gjennomføres en diskursanalyse av de tre kapitlene i rapporten. Hensikten med analysen er å undersøke hvordan kommunikativ og institusjonell makt foreslås anvendt for å komme mobbing og krenkelser i skolen til livs.

## Teoretiske tilnærminger

Denne studien rettes mot tre kapitler i NOU 2015:2 der Djupedal-utvalget foreslår tiltak som skal begrense mobbing og krenkelser i skolen. Diskursen som omga dette arbeidet kan ha satt sitt preg på de tiltak rapporten konkluderer med. Forståelse av begrepet *diskurs* er sentralt når vi skal analysere deler av utvalgets rapport. Det samme gjelder de to ulike tilnærmingene til makt som problematiseres i denne studien; *kommunikativ makt* og *institusjonell makt*. Problemstillingen retter seg mot balansen mellom disse, i analysen blir derfor forståelsen av disse begrepene sentralt.

## Diskurs

Språk skaper virkelighet! Dette er et populistisk utsagn, men ikke desto mindre forankret i faglitteraturen. Jørgensen og Phillips (1999) formulerer det slik: «Ved hjelp av sproget skaber vi representasjoner af virkeligheden, som aldrig bare er spejlinger af en allerede eksisterende virkelighed – representasjonerne er med til at skabe den» (s. 17). Språkets betydning understrekes også av Skrede (2017), som åpner introduksjonen i sin bok om kritisk diskursanalyse på denne måten: «Språk bidrar til å produsere og reprodusere sosiale forhold. Derfor følger det logisk at språk spiller en viktig rolle i produksjon og reproduksjon av sosial ulikhet» (s. 11). Språket gir dermed ikke en nøytral virkelighetsbeskrivelse, men bærer med seg perspektiver og oppfatninger om hvordan verden ser ut og hvordan den *bør* se ut. Dette er altså grunnlaget for en ideologi (Grue, 2011, s. 112).

Begrepet diskurs henviser til at språket vårt er strukturert i ulike mønstre som preger våre utsagn (Thagaard, 2018, s. 120). Begrepet bygger på det latinske *discursus* som betyr «samtale». Den første betydningen av begrepet var «det å løpe hit og dit» (Caprona, 2013). Hos Neumann (2021) finnes en nyere og mer presis definisjon av begrepet:

En diskurs er et system for frembringelse av et sett utsagn og praksiser som, ved å innskrive seg i institusjoner og fremstå som mer eller mindre normale, er virkelighetskonstituerende for sine bærere og har en viss grad av regularitet i et sett sosiale relasjoner. (s. 22)

Diskursen fungerer som et språklig fellesskap. Bratberg (2019) sier «Hva vi vet og hva som er verdifullt, riktig og godt, formes kollektivt gjennom språklig praksis» (s. 35). Bratberg (2019) peker videre på slektskapet mellom diskurs og paradigme, der det er en åpenbar tilbøyelighet til gruppetenkning. Men i motsetning til paradigmet kan en diskurs bestrides, og det er kamp mellom konkurrerende diskurser innen et gitt samfunnsområde (s. 35).

En diskurs har noen normative grenser for hva som er rimelig å uttrykke innen et slikt system. Bergstrøm og Boreus (2012) omtaler en «smal» og en bredere definisjon av diskurs. Den smale retter seg mot selve teksten, mens den bredere også innbefatter den sosiale handlingen rundt teksten:

Diskurser består helt eller delvis av språkanvändning som en del av någon social praktik. Enligt vissa sätt att definiera «diskurs» är det fråga om enbart själva språkanvändningen, enligt andra definitioner innefattas mer av den sociala praktiken än bara det som rör sådant som sägs eller skrivs. (s.23)

Djupedal-utvalget var del av en diskurs knyttet til mobbing og krenkelsers de årene arbeidet med rapporten pågikk. Diskursen var preget av det dystre bakteppet, der et barn hadde tatt sitt eget liv på grunn av langvarig mobbing. Bratberg (2019) understreker diskursens veiledende betydning ved å hevde at den bidrar med ressurser for hvordan vi skal forholde oss til verden. Diskurser innskriver seg i institusjoner og bidrar til å konstituere virkeligheten for sine bærere (s. 35). Hvordan diskurser bidrar til å sette standarder kommer tydelig fram i Siri Meyers særuttalelse i *Makt- og demokratiutredningen*. Siri Meyer var med i forskergruppen som stod bak denne utredningen i 2003. I sin særuttalelse peker hun på eksistensen av en *godhetsdiskurs*, der det tales om de gode verdier på en slik måte at den talende setter seg i det godes sted som godhetens høye beskytter (NOU 2003:19, s. 72). Loga (2003) peker på noen sider ved makt i den såkalte *godhetsdiskursen* som gjør den problematisk. Det ene er godhetens asymmetri som skapes av godhetsdiskursens oppmerksomhet overfor svake grupper som det er synd på. Dette bidrar til en asymmetrisk maktrelasjon (s. 74). Et annet problem er den manglende muligheten til å opponere mot godhetsdiskursen. Den kan bare ha ett svar; umiddelbar aksept! Kritikkk av denne diskursen bidrar til at kritikeren framstår som kynisk, selvopptatt eller ond (Loga, 2003, s. 75).

---

## Makt

Makt anses som et av de mest fascinerende, men også et av de vanskeligste fenomener å forstå. Dette skriver Fredrik Engelstad (1999) i innledningen til essaysamlingen «Om makt» (s. 7). På 1970-tallet kom den første maktutredningen i Norge. Denne konkluderte blant annet med: «Generelt kan en si at en aktør har makt i den utstrekning han eller hun har mulighet til å virkeliggjøre målene sine» (St.meld. nr. 44 (1982-1983), s. 6). Den neste maktutredningen; *Makt og demokratiutredningen*, som la fram sin rapport i 2003, ble ledet av Fredrik Engelstad. Denne rettet oppmerksomheten blant annet mot ideologisk makt som dónnes gjennom språk og kommunikasjon mellom mennesker. Dette er makt over tanker, verdier, følelser og selvopfatning (NOU 2003:19, s. 11). Engelstad (1999) skriver videre at «makten ligger i språket, i samarbeidet mellom frie mennesker, i argumentets bindende kraft eller i aksepterte samfunnsmessige normer» (s. 12).

### Institusjonell makt

Engelstad (1999) omtaler institusjoner som «Et stabilt system av rettigheter og plikter. En eller flere personer tilskrives bestemte rettigheter og må leve opp til bestemte krav» (s. 121). Institusjonell makt henter sin legitimitet gjennom lover, forskrifter og planverk, men også gjennom samfunnsborgernes anerkjennelse. Det innebærer at samfunnsborgerne er villige til å akseptere institusjonenes begrensninger på deres handlinger. Institusjonen opprettholdes dermed ved at personer handler som om den eksisterer (Engelstad, 1999, s. 123). Institusjoner bygger på makt, altså en asymmetri i handlingsmuligheter, eller et over- og underordningsforhold. Plikter og rettigheter skaper da en ulikhet mellom personer og roller (Engelstad, 1999, s. 123). Han understreker videre at «Institusjonell makt ikke er en trussel mot individuell frihet og liberale verdier, men en forutsetning for dem» (s. 124). Den maktunderlegne har dermed en valgfrihet. Makten innebærer at trusler om sanksjoner blir kommunisert. Når maktforholdet er etablert vil den maktunderlegne kjenne og forholde seg til trusselen om sanksjoner. Høibraaten (1999) hevder:

Det å utøve makt innebærer altså å kunne kommunisere med maktunderlegne om konsekvensene av forskjellige valgalternativer, på en måte som opprettholder troverdigheten av makthavernes faktiske maktbasis, selv om det mest makt-kostnadseffektive normalt består i at muligheten for sanksjon direkte fører til ønsket faktisk adferd fra den maktunderlegnes side. (s. 225)

Skolen har i kraft av sin rolle som sosial institusjon betydelig institusjonell makt. Makten forvaltes av lærere og skoleledere, som aktivt må bidra for at institusjonen skal opprettholde sin posisjon (Nordahl, 2007, s. 91). De ansatte i institusjonen er i kraft av deres posisjon gitt makt i form av regler, plikter og rettigheter. En vesentlig del av skolens institusjonelle makt er legitimert gjennom opplæringsloven med forskrifter. Men foreldre tilskriver skolen ytterligere makt ved utsagn som «lærerne vet best uansett» (Nordahl, 2007, s. 68). Skolens institusjonelle makt er underlagt kontroll av statsforvalteren. Statsforvalteren utfører forvaltningsoppgaver på vegne av departementene, og skal bidra til å sørge for rettssikkerheten for den enkelte innbygger. Forvaltningsoppgavene innebærer kontroller, tilsyn og pålegg. Statsforvalteren har med dette en institusjonell makt som står over skolens institusjonelle makt.

### Kommunikativ makt

Kommunikativ makt står i et motsetningsforhold til institusjonell makt, da den virker gjennom normer som det er enighet om, uten trusler om sanksjoner. Hos Høibraaten (1999) finner vi:

Kommunikativ makt oppstår mellom aktører som i fellesskap søker etter riktige normer for sosialt samliv og virker gjennom normer vi deler fordi vi frivillig er blitt overbevist om deres berettigelse. [...] Kommunikativ makt virker gjennom normer vi alle finner å kunne gi vår tilslutning til, og det ikke av angst for sanksjoner, men fordi vi i fri kommunikasjon innser styrken i argumentene for normenes gyldighet. (s.226)

En forutsetning for at kommunikativ makt skal oppfattes som legitim er at den sosiale orden er åpen for prøving, motargumenter og alternativer (Høibraaten, 1999, s. 226). Det stilles altså krav til meningsdannelse der enigheten er frivillig, og der nye argumenter til enhver tid kan vinne fram. En forutsetning for å oppnå dette er dialog og likeverd mellom partene. Videre diskuterer Høibraaten (1999) hvorvidt såkalt frivillig, dialogisk-kritisk kommunikasjon i det hele tatt er en mulighet når det som gjelder er en politisk kamp om makt. Han stiller spørsmålet: «Hva annet er kommunikativ makt enn herredømmefri kommunikasjon illusorisk kamouflert som mektig, i en verden der faktiske sanksjonspotensialer også faktisk rår?» (s. 229). Som et svar på dette retoriske spørsmålet viser han til Hannah Arendts antakelse: «makt er noe som kan deles uten at den reduseres for de delende parter – ja, makt kan til og med økes gjennom å deles» (s. 236).

Nordahl (2007) peker på tre forutsetninger for at kommunikativ makt skal kunne realiseres. Forutsetningene er gjensidig forståelse av situasjonen mellom partene, ærlighet, og enighet

---

om at de søker å finne fram til det som er normativt riktig å gjøre. Dette vil kunne gi en forståelsesorientert eller en enighetsorientert tilnærming til et samarbeid. Mangel på ærlighet og enighet vil innebære at partene bruker strategier for å opprettholde egen maktposisjon (s. 96-97). I skolesammenheng vil skolekulturen i form av holdninger, oppfatninger og verdier være avgjørende for om partene foretar valg basert på kommunikativ makt i samarbeidet (Nordahl, 2007, s. 110).

## Metode

Denne artikkelen er en analyse av noen kapitler i rapporten *Å høre til*. Bratberg (2019) hevder at man står overfor en rekke valg når man skal gjennomføre en tekstanalyse (s. 22). Valget av kritisk diskursanalyse som metode følger av problemstillingen, samt tekstens form og innhold.

### Kritisk diskursanalyse som metode

Skrede (2017) argumenterer for at kritisk diskursanalyse som metode bør benyttes innen samfunnsforskningen, da virkeligheten er preget av makt og meninger og denne kan være kritikkverdig (s. 12). De utvalgte kapitlene fra *Å høre til* utgjør det Grue (2011) kaller en *nøkkeltekst* som også kan beskrives som konstituerende (s. 121). Den hjelper oss til å forstå hva som er samfunnets offisielle, normative ståsted innenfor arbeidet med et trygt skolemiljø. Grue (2011) hevder at slike tekster egner seg særlig godt for kritisk diskursanalyse, da de vil få klare konsekvenser for enkeltmenneskers hverdag (s. 121).

I arbeidet med denne analysen ble mangelen på konkret og veiledende metodelitteratur påfallende. Inntrykket som festet seg var at diskursanalyse kunne gjennomføres på et uendelig antall måter, og forankres i et utall fagdisipliner. Jørgensen og Phillips (1999) setter følgende ord på dette:

Og der finder man hurtigt ut af, at diskursanalyse ikke er en tilgang, men en række, tværfaglige og multidisiplinære tilgange, som man kan anvende på mange forskellige sociale områder i mange typer undersøgelser. Og man finder også ud af, at det ikke er nogen større enighed om, hvad diskurser er, eller hvordan man analyserer dem. (s. 9)

Hitching og Veum (2011) forklarer denne problematikken med at det finnes en motvilje mot å utvikle særskilt metodelitteratur innen dette feltet, da diskursanalyse gjerne anses som både teori og metode. Videre hevder de at diskursanalyse er et paraplybegrep som favner mange,

ulike metodiske tilnærminger, der *kritisk* diskursanalyse er en av dem (s. 13). På denne måten overlater de til den enkelte diskursanalytiker å finne sin plass innen dette feltet.

Til tross for dette er diskursanalyse en anerkjent framgangsmåte for å kartlegge sammenhenger mellom mening, sosial handling og samfunn. Diskursanalyse undersøker «tekst i kontekst» (Hitching & Veum, 2011, s. 23). Det er språket i bruk som vektlegges og analysen undersøker den meningsskaping som går ut over setningsnivået. Tjora (2017) understreker også at man ikke genererer empiriske data ved diskursanalyser, men særlig søker å identifisere tekst som virkelighetskonstruerende (s. 185).

Kritisk diskursanalyse er en egen tradisjon innen det diskursanalytiske landskapet. Fairclough (2008) hevder at også kritisk diskursanalyse er like mye teori som metode og at den står i et dialektisk forhold til andre teorier og metoder (s. 93). Han argumenterer videre for at man kan flytte grensene for ulike metoder og teorier ved å se «tverrfaglig» på aspekter ved sosiale prosesser (Fairclough, 2008, s. 94). Den systemisk funksjonelle lingvistikken som Fairclough baserer seg på hevder at språk ikke bare kan studeres som abstrakt system, men at det samtidig har en *ideasjonell*, en *interpersonlig* og en *tekstuell* funksjon. Den ideasjonelle funksjonen handler om å meddele et budskap, den interpersonlige handler om relasjonen som oppstår mellom tekst og leser, mens den tekstuelle omhandler hvordan det hele bidrar til meningsskaping (Skrede, 2017, s. 48). I kritisk diskursanalyse ønsker man dermed å avdekke hvordan semiotiske ressurser brukes for å realisere skriverens og tekstens interesser.

Grue (2011) hevder at kritisk diskursanalyse har som ambisjon å beskrive, forklare og kritisere språkbruk som tilslører eller dekker over problematiske samfunnsforhold. Under dette ligger antakelsen om at språket som benyttes sjelden er nøytralt, men bærer med seg en ideologi. I denne sammenhengen betyr ideologi en oppfatning av hvordan verden ser ut og hvordan den bør se ut (s. 112). Videre hevder Grue (2011):

Kritikken som utføres gjennom kritisk diskursanalyse, handler i all hovedsak om å synliggjøre de ideologiske premissene for ulike former for språkbruk. Ideologikritikk er først og fremst det å vise hvordan noe som av mange oppfattes som naturlig, i virkeligheten er historisk, kulturelt og politisk betinget. (s. 112)

Grue (2011) peker på to vitenskapelige retninger som har preget kritisk diskursanalyse; *språket i bruk* og *kritisk teori* (s. 114). Videre vil jeg i denne artikkelen rette oppmerksomheten mot språket i bruk, som omfatter hvordan muntlig og skriftlig språk bidrar til å danne den sosiale virkeligheten.

---

En viktig form for makt innen kritisk diskursanalyse er definisjonsmakten som innebærer retten til å bestemme hvordan et fenomen skal omtales (Grue, 2011, s. 116). Det er et anerkjent mål innen kritisk diskursanalyse at man skal avdekke hvordan maktforholdene i samfunnet ser ut (Grue, 2011, s. 118). Tradisjonelt har man med kritisk diskursanalyse ønsket å avdekke uheldige maktkonstellasjoner i samfunnet, der visse sosiale grupper blir den tapende part. Forskingen har derfor vært sterkt motivert av maktmisbruk og sosiale problemer (Grue, 2011, s. 18). Fairclough (2008) hevder også at tekster bidrar til å konstituere, reprodusere og transformere sosiale maktrelasjoner, og at ideologier kommer til syne gjennom det usagte og implisitte (s. 27-28).

Skrede (2017) viser til Steven Lukes og hevder at den mest effektive formen for makt er å få andre til å ønske det samme som deg selv (s. 29). Kritisk diskursanalyse er opptatt av å analysere hvordan visse ideologier i tekster framstår som det beste og kanskje eneste alternativet. Ved å analysere teksten kan man avdekke hvordan språklige virkemidler anvendes for å framstille visse alternativer som de beste (Skrede, 2017, s. 29).

Skrede (2017) argumenterer for at kritisk diskursanalyse kan anvendes til å identifisere hvilke sosiale krefter som har kapasitet til å forårsake endringer i samfunnet og hvorfor (s. 83). Han hevder at kritisk diskursanalyse ikke er en uengasjert og objektiv øvelse, men derimot kritisk engasjert i samfunnsspørsmål (s. 83). I sin bok presenterer Skrede (2017) en «verktøykasse» med begreper som er egnet til analyse av tekst. Han understreker at ikke alle begrepene er relevante for alle tekster, men hevder at «[...] de er ofte nyttige for å vise hvordan grammatiske relasjoner evner å bygge opp et spesifikt verdensbilde på bekostning av andre» (s. 47). I Skredes (2017) «verktøykasse» finner vi blant annet verktøyet *modalitet*. Grue (2011) peker på *sjanger* og *begrepsbruk* som metodiske verktøy i kritisk diskursanalyse. Tekstens sjanger avgjør hvorvidt den kan kalles en *nøkkeltekst*. En nøkkeltekst påvirker andre tekster og kan derigjennom også påvirke menneskers liv (s. 120). Studiens omfang gjør det nødvendig å avgrense hvilke verktøy som anvendes. Nedenfor beskrives derfor bare verktøyene modalitet og begrepsbruk.

## Vitenskapsteoretisk tilnærming

Når det avslutningsvis i dette kapitlet konkluderes med at diskursanalyse kan forankres i det sosialkonstruktivistiske perspektivet, er det nødvendig med en presisering. Dette perspektivet kan anvendes på rapporten *Å høre til*. Rapporten la grunnlaget for en betydelig lovendring, og

diskursanalysen skal avdekke hvordan dette kommuniseres. Problemområdet som rapporten omhandler; mobbing og krenkelses, er overhodet ingen sosial konstruksjon. Det er et høyst reelt fenomen som er sterkt ødeleggende for mange menneskers liv.

Den vitenskapsteoretiske tilnærmingen for diskursanalyse er hermeneutikken. Denne legger vekt på at det ikke finnes noen egentlig sannhet, men at fenomener kan tolkes på flere nivåer. Thagaard (2018) hevder: «Hermeneutikken bygger på prinsippet om at mening bare kan forstås i lys av den sammenheng det vi studerer er en del av» (s.37). Neuman (2021) peker på at det er de epistemologiske spørsmål som står i sentrum for diskursanalyse: «Diskursanalytiker er [...] ikke først og fremst opptatt av det værende, men av det vordende, av hvordan og hvorfor ting fremtrer som de gjør» (s. 26). Bruk av språk er en sosial handling som bidrar til å skape mening og sannhet om verden. Diskursanalyse plasseres derfor ofte i den sosialkonstruktivistiske tradisjonen. Skrede (2017) argumenterer imidlertid for at kritisk realisme kan anvendes for å underbygge kritisk diskursanalyse som kritisk samfunnsforskning (s. 73). Han hevder at det som gjør at diskursanalyse blir nettopp *kritisk* diskursanalyse er spørsmålet om hvilken påvirkning en tekst eller en diskurs har på sosiale relasjoner, og hvorvidt påvirkningen er uheldig eller ikke (s. 81-82). Norman Fairclough regnes som en sentral teoretiker innen kritisk diskursanalyse, han er lingvist og dermed opptatt av detaljer i språket. Han arbeider ifølge Skrede (2017) innen en konstruktivistisk tradisjon, men uten å akseptere at den sosiale virkelighet kan reduseres til diskurs. Derfor har han engasjert seg i kritisk realisme (s. 79). Her argumenteres det altså for ulike vitenskapsteoretiske forståelser. Videre forankres denne analysen innen det sosialkonstruktivistiske perspektivet.

Hitching og Veum (2011) skriver: «Sosialkonstruktivismen undersøker forholdet mellom språk og virkelighet, men er i mindre grad opptatt av spørsmålet rundt sannhet» (s. 31). Jørgensen og Phillips (1999) peker på at diskursanalysen innebærer en kritisk innstilling overfor selvfølgelig viten;

Vores viden om verden kan ikke umiddelbart tages for objektiv sandhed. Virkeligheden er kun tilgængelig for os gennem vore kategorier – og vores viden og verdensbilleder er ikke spejlbilleder af virkeligheden derude, men et produkt af vore måder at kategorisere verden på. (s. 13)

Tjora (2017) forklarer sosialkonstruktivisme som «en retning innenfor samfunnsvitenskapen som framholder at mennesket konstruerer sin virkelighetsforståelse sosialt, for eksempel gjennom språklig interaksjon med andre mennesker» (s. 265). Noen prinsipper innen



---

sosialkonstruktivismen innebærer at den sosiale verden er grunnleggende subjektiv og avhengig av å tolkes for å forstås (Bratberg, 2019, s. 19). På bakgrunn av dette forkastes sosialkonstruktivismen som irrelevant av noen. Skrede (2017) hevder at dette er en akademisk misforståelse. Han begrunner det med at en sosialkonstruktivistisk tilnærming ikke nødvendigvis reduserer virkeligheten til diskurs, og at det finnes ulike grader av sosialkonstruktivisme innen ulike retninger av diskursanalyse (s. 79). Han argumenterer dessuten for at sosialkonstruktivismen ikke trenger å være lingvistisk orientert, til tross for at alle sosialkonstruktivister er opptatt av at virkelighetsforståelse må konstrueres ut fra språk (s. 76).

Jørgensen og Phillips (1999) ser det sosialkonstruktivistiske utgangspunktet som en fordel. Det kan være mange sannheter, og med dette utgangspunktet er man klar over det, og kan trekke noen konsekvenser av det i arbeidet sitt (s. 33). Hitching og Veum (2011) omtaler sosialkonstruktivismens prosjekt som det å observere, avdekke og beskrive det som ikke er umiddelbart tilgjengelig. De hevder at fenomener som normalt oppfattes som selvsagte og uavhengige av tid og rom, i virkeligheten kan være frembrakt eller konstruert gjennom menneskers tenkning, språk og sosiale praksiser (s. 32).

## Framgangsmåte og avgrensninger

Skrede (2017) hevder at kritisk diskursanalyse kan sies å være presis og etterprøvable i den grad leseren kan se hvilke begreper og verktøy som er brukt i analysen (s. 160). Han peker også på at store tekstmengder kan systematiseres og analyseres ved å bruke såkalt korpuslingvistikk (s. 161). I dette kapitlet forklares og begrunnes framgangsmåten som er benyttet og hvilke avgrensninger som er gjort.

### Teknisk analyse

Problemstillingen i denne studien retter seg mot en svært omfangsrik tekst. Grue (2011) hevder at omfanget av datamaterialet avgjøres av forskningsspørsmålet, prosjektets størrelse og dets overordnede mål (s. 16). Studiens begrensede omfang har derfor gjort det nødvendig å avgrense teksten som skal undersøkes. Rapporten *Å høre til* består av fem deler med til sammen 24 kapitler. Del IV inneholder utvalgets forslag og tiltak, med ti kapitler fordelt på omtrent 250 sider. Som nevnt i innledningen avgrenses teksten som undersøkes til de tre

kapitlene som inneholder konkrete forslag for å skape et godt psykososialt skolemiljø. De tre kapitlene er:

- Kapittel 14: *Håndtering av krenkelses, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen*
- Kapittel 15: *Økt rettsikkerhet ved tydeliggjøring av opplæringsloven kapittel 9a*
- Kapittel 16: *Styrket håndheving av brudd på kapittel 9a*

Selv om også disse kapitlene utgjør et omfangsrikt materiale på drøyt 100 sider, er det vanskelig å skille ut deler av dem som mer relevante for problemstillingen enn de øvrige. Samtidig vil nettopp disse utvalgte kapitlene kunne synliggjøre hvordan utvalgets balanserer mellom ulike typer makt i skolen.

Under arbeidet med analysen var det ikke tilgang på programvare som egner seg for korpuslingvistikk. Rapporten er tilgjengelig som pdf-dokument, og det ble utført et søk på ord og fraser i dokumentet med det søkeverktøyet som er tilgjengelig for pdf-formatet. I ordsøket kan man søke på eksakte fraser eller på enkeltord. Dette gjør det mulig å skille mellom f.eks. frasene «skolen må» og «må skolen». Videre lar det seg gjøre å favne både substantivformer og verbformer av f.eks. begrepet «kontroll» i ett søk:

Substantiv	kontroll	Kontrollen	kontroller	kontrollene	
Verb	kontrollere	kontrollerer	kontrollerte	kontrollert	kontrolleres

Tabell 1: Substantiv- og verbformer i diskursanalysen

## Modalitet

Begrepet *modalitet* har sin opprinnelse i latin, og betyr *måte* (Caprona, 2013). Øierud (2011) forklarer modalitet som «de forskjellige uttrykksmåtene som bidrar til den helhetlige meningsskaping i en tekst eller en kommunikativ hendelse» (s. 43). Skrede (2017) forklarer modalitet som hvilken måte en ytring eller en tekst framlegger et budskap. Modalitet kan derfor vise talerens måte å uttrykke fakta eller holdninger på, men også grader av visshet, tvil, muligheter, tillatelser og forpliktelser (s. 49). Bruk av ulik modalitet kan derfor få folk til å utføre eller avstå fra handlinger. Dette kalles *deontisk* modalitet og handler om moralske plikter, påbud, forbud og tillatelser (Skrede, 2017, s. 50). Han peker videre på modale verb som arketyperiske modalitetsmarkører, som f.eks.: *kan, vil, må, bør, skal* (s. 51). Han framholder

at det å lete etter slike modalitetsmarkører i en tekst kan være et effektivt diskursanalytisk grep for å avdekke holdninger og fakta som kommuniseres.

Valget om å undersøke nøkkeltekstens modalitet begrunnes ut fra problemstillingen. Ved å undersøke deontisk modalitet vil vi kunne avdekke hvem som gjennom den blir tillagt makt. Bruken av de modale hjelpeverbene *må* og *skal* overfor skolens aktører indikerer reduksjon av deres makt, og dermed økt institusjonell maktanvendelse. Hjelpeverbene *bør* og *kan* tyder på en mer dialogisk tilnærming der aktørene stilles fritt. Dette er indikasjoner på kommunikativ makt. Når man skal undersøke deontisk modalitet må skolens aktører som subjekt knyttes til de modale hjelpeverbene. For å identifisere skolens aktører kan vi se til Paulsens (2019) pedagogiske verdikjede. Her identifiseres *skoleeier*, *rektor*, *lærer* og *elev* som sentrale aktører i skolen. I vår sammenheng faller eleven utenfor. I rapporten framstår imidlertid også *skolen* som en aktør. *Skolen* må forstås som skoleleder eller rektor, da det er skoleleder som er ansvarlig for skolen, og som etter eventuelle tilsyn vil måtte utbedre avvik. *Skolen* tas likevel med som egen aktør i matrisen nedenfor.

Modalitetsmarkører knyttet til skolens aktører:

<b>Makttyper</b>	<b>verb</b>	<b>verb knyttet til aktør</b>			
<b>Institusjonell makt</b>	skal	skolen skal skal skolen	skoleeier skal skal skoleeier	rektor skal skal rektor	lærer skal skal lærer
	må	skolen må må skolen	skoleeier må må skoleeier	rektor må må rektor	lærer må må lærer
<b>Kommunikativ Makt</b>	bør	skolen bør bør skolen	skoleeier bør bør skoleeier	rektor bør bør rektor	lærer bør bør lærer
	kan	skolen kan kan skolen	skoleeier kan kan skoleeier	rektor kan kan rektor	lærer kan kan lærer

Tabell 2: Modalitetsmarkører

Ordsøket omfatter substantivet i entall og flertall, og i bestemt og ubestemt form.

## Begreper

Ved å sette søkelys på visse *nøkkelbegreper* i teksten vil vi kunne avdekke tekstens grunnholdning (Grue, 2011, s. 121). Han refererer videre til Fairclough og hevder at kritisk diskursanalyse handler om «[...] å identifisere punktene der virkeligheten kodes i språk på en bestemt måte, der ting sies på én måte – men kunne ha blitt sagt på en annen måte. Det handler

om semantiske og syntaktiske valg fra avsenderens side» (s. 121). Hvilke begreper som kan anvendes som nøkkelbegreper i analysen, avgjøres av problemstillingen. Problemstillingen i denne studien inneholder begrepene *institusjonell* og *kommunikativ makt*. For å identifisere tekstens nøkkelbegreper er det nødvendig å operasjonalisere de to maktbegrepene.

For å operasjonalisere begrepene ser vi til teorijennomgangen i kapitlet om makt. Institusjonell makt innebærer trusler om *sanksjoner*. Skolen som institusjon er underlagt *tilsyn* og *kontroll* av statsforvalteren, som videre kan utferdige *pålegg* om tiltak til skolen. Kommunikativ makt virker gjennom *enighet* som oppnås gjennom *dialog*. Forutsetninger her er *kommunikasjon* og gjensidig *forståelse*. Nøkkeltekstens anvendelse av disse begrepene vil kunne avdekke hvordan de tre kapitlene i NOU 2015:2 balanserer mellom de to typene makt. Nøkkelbegrepene framstilles skjematisk nedenfor.

Makttyper	Nøkkelbegreper			
<b>Institusjonell makt</b>	Sanksjoner	tilsyn	kontroll	pålegg
<b>Kommunikativ makt</b>	Enighet	dialog	kommunikasjon	forståelse

Tabell 3. Nøkkelbegreper

## Funn og analyse

Kapitlene 14, 15 og 16 i rapporten *Å høre til* utgjør et omfangsrikt korpus. Kapitlene er underlagt søk etter ord og fraser som beskrevet i kapitlet Framgangsmåte og avgrensninger. Det fullstendige resultatet fra søket er presentert i vedlegg 3. I dette kapitlet presenterer jeg funnene innenfor de to tematiske områdene institusjonell makt og kommunikativ makt.

### Institusjonell makt

Institusjonell makt uttrykkes ved begreper som *kontroll*, *tilsyn*, *pålegg* og *sanksjon*. Begrepene finnes i stort antall i nøkkelteksten, se vedlegg 3. Videre gis eksempler på bruk av disse begrepene.

#### Kontroll

Noen av begrepene er mer frekvente i språket enn andre. Dette gjelder f.eks. begrepene *kontroll* og *kontrollere*. Disse kan finnes også uten at man dermed kan påstå at de signaliserer makt, f.eks. i formuleringen «å ha kontroll over». Søket viser at kontroll og kontrollere som

---

begreper i ulike former brukes 27 ganger. Her er sammenstillinger som internkontroll, kontrollrutiner, kontrollinstans ikke regnet med. Begrepene er knyttet til flere områder. Sitatet nedenfor viser at kontroll knyttes tett til sanksjonering overfor skoler og skoleeiere som ikke følger loven:

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. (NOU 2015:2, s. 193)

Regelverksetterlevelse knyttes til regelverkskompetanse, som framholdes som sentral for elevenes rettssikkerhet. Også regelverksetterlevelsen knyttes til kontroll og sanksjoner: «For å sikre regelverksetterlevelsen er bestemmelser om kontroll og sanksjon nødvendige å ha» (NOU 2015:2, s. 246). Vi ser også at det uttrykkes tydelig at hensikten med kontroll og sanksjoner er å presse skoleeier til å oppfylle kravene i kapittel 9a:

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 oppfyller kravene, og at sanksjonene brukes, og til slutt at tilsynsmyndigheten kontrollerer oppfyllelsen av kapittel 9a og anvender press for at kravene skal oppfylles. (NOU 2015:2, s. 203)

## Sanksjoner

Begrepet *sanksjon* brukes i utstrakt grad i nøkkelt teksten, både som verb (sanksjonere) og som substantiv. Ordtellingen viser at begrepet finnes i ulike former 138 ganger. I de tilfellene der begrepet brukes i tilknytning til ordensreglementet og sanksjoner overfor elever, er det ikke telt med. Utvalget siterer Ot.prp. nr. 90 (2003-2004), og forklarer sanksjoner som «negative reaksjoner som retter seg mot begåtte overtredelser av lov, forskrift eller enkeltvedtak, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål» (NOU 2015:2, s. 270). Utvalget foreslår økt bruk av *administrative sanksjoner*. Dette er sanksjoner som ilegges av forvaltningsorgan som er tildelt kompetanse til å ilegge sanksjoner. Bruken av dem foreslås også lovfestet i opplæringsloven: «Utvalget foreslår at følgende administrative sanksjoner og reaksjoner lovfestes: pålegg om tiltak og retting, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr» (NOU 2015:2, s. 270). De understreker imidlertid at «Tvangsmulkten skiller seg fra økonomiske sanksjoner ved at formålet ikke er pønalt, men å fremtvinge oppfyllelse» (NOU 2015:2, s. 271). Utvalget legger vekt på forutsigbarheten for skoleeierne, og mener at det må gå fram av

opplæringsloven hvilke sanksjoner som kan ilegges og hvilke krav det er til saksbehandlingen (NOU 2015:2, s.272).

Barneombudet foreslås som klageinstans for foreldre og elever som opplever at elevens rett til et trygt psykososialt skolemiljø ikke er oppfylt. Barneombudet foreslås som førsteinstans for klagebehandling. Ombudet omtales som et lavterskeltilbud med myndighet til å sanksjonere skoleeiere som ikke har gjort nok for å stoppe krenkelsene og for å gjenopprette et trygt psykososialt skolemiljø (NOU 2015:2, s. 246). Utvalget legger vekt på at Barneombudet skal gis «juridiske muskler» slik at de kan iverksette reaksjoner overfor skoler og skoleeiere. De juridiske musklene kommer tydelig til uttrykk:

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. (NOU 2015:2, s. 268)

Utvalget peker på bestemmelser om straff i opplæringsloven. De understreker at en forvaltningsilagt sanksjon som er straff er i strid med Grunnlovens §96, da straff bare kan ilegges ved dom (NOU 2015:2, s. 272). Også Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) vil kunne være til hinder for å innføre straff, blant annet fordi den utløser flere saksbehandlingskrav. Utvalget viser til andre utredninger og foreslår lovfestet pålegg om tiltak eller retting, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Utvalget vurderer også stansing som straff, men anser det som for inngripende for skoler og skoleeiere (NOU 2015:2, s. 277). De foreslår imidlertid å innføre krav til saksbehandlingen slik at den ikke er i strid med kravene i EMK. Utvalget understreker at det er behov for en bestemmelse om straff i opplæringsloven:

Bestemmelsen om straff [i opplæringsloven] 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. (NOU 2015:2, s. 278)

## Tilsyn

Utvalget omtaler felles nasjonalt tilsyn gjennomført av samtlige fylkesmannsembeter i perioden 2010-2013. Tema for dette nasjonale tilsynet var arbeidet med elevens psykososiale miljø etter kapittel 9a i opplæringsloven. Begrepet tilsyn er en del steder knyttet til ord som

---

tilsynsmyndighet, tilsynsvirksomhet, og aktører som Datatilsynet og Arbeidstilsynet. Det vises også mange ganger til Felles nasjonalt tilsyn 2010-2013. Ingen av disse er tatt med i tellinga. Ut over disse forekommer begrepet tilsyn i ulike sammenhenger 78 ganger i nøkkelteksen.

Utvalget understreker betydningen av at det finnes regler for å sikre elevenes rettigheter og plikter. Men de ser ikke dette som tilstrekkelig. Det må også finnes regler som sikrer at reglene blir fulgt:

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. (NOU 2015:2, s. 202)

Utvalget presiserer at det var krevende for skolene når det ble gjennomført tilsyn på skjønnsmessige bestemmelser om internkontroll, med den daværende §9a i opplæringsloven. Tilsynsmyndighetene måtte operasjonalisere disse bestemmelsene for å kunne vurdere om praksis var i tråd med regelverket (NOU 2015:2, s. 219). Videre peker utvalget på at det ikke bør være slik at skoler og skoleeiere må lese rundskriv og forarbeider, samt tilsynsinstruksen til fylkesmennene for å forstå hvilke krav de må oppfylle. Utvalget argumenterer med at det er få jurister i skolesektoren, og at kravene til skolene derfor bør framgå av lov eller forskrift. Hvis ikke innebærer det at skoler og skoleeiere selv må tolke loven og finne ut hva den innebærer (NOU 2015:2, s. 219).

Utvalget understreker at deres forslag til endringer er et kraftig signal om viktigheten av et trygt psykososialt skolemiljø. De drøfter hvorvidt det er hensiktsmessig å etablere et eget tilsyn for utdanningsområdet, men konkluderer med at det bør være fylkesmennene som på bakgrunn av risiko- og skadevurderinger skal avgjøre om tilsyn skal åpnes (NOU 2015:2, s. 258). De oppfordrer til å videreføre ordningen med tilsyn som tidligere, men også flere hendelsesbaserte tilsyn overfor skolene. Utvalget understreker at fylkesmannen må ha tilstrekkelig med ressurser til dette (NOU 2015:2, s. 246).

Et av hovedtrekkene i utvalgets forslag er utvidede klagemuligheter for elever og foreldre, samt flere aktører som tilsynsmyndigheter:

Dersom elever og foreldre mener at skoleeieren eller skolen ikke oppfyller den lovpålagte aktivitetsplikten, kan de klage til Barneombudet. [...] 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. (NOU 2015:2, s. 194)

Her kommer det fram at Barneombudets mandat skal utvides, og de er tiltenkt en tydeligere rolle som klageinstans og tilsynsmyndighet, etter modell fra det svenske Barn- og elevombudet. Barneombudets rolle som veileder for elever og foreldre når det gjelder deres rettigheter og klagemuligheter skal ifølge rapporten også tydeliggjøres. Det vektlegges at ombudet må ha kapasitet til å utføre disse oppgavene (NOU 2015:2, s. 264).

## Pålegg

Begrepet *pålegg* forekommer som verb (pålegge) og som substantiv hele 143 ganger i nøkkelt teksten. Begrepet brukes ofte i tilknytning til administrative sanksjoner som kan pålegges skoler og skoleeier. Forslagene til endringer i regelverket innebærer at både Barneombudet, Skolemiljøklagenemnda og fylkesmannen skal gis hjemmel til å pålegge administrative sanksjoner for å sikre at skoleeiere og skoler oppfyller sine plikter og elevens rett (NOU 2015:2, s. 247). Rapporten viser til tidligere gjennomførte tilsyn og hvilke pålegg som ble gitt. Ved Felles nasjonalt tilsyn i 2010 og 2011 ble det gitt pålegg til 95% av de kommunene og fylkeskommunene som ble kontrollert. I årene etterpå gikk denne prosenten noe ned, men det var fortsatt relativt store avviksprosjenter (NOU 2015:2, s. 200).

Utvalget legger vekt på at skolene skal være i forkant og arbeide etter «føre var-prinsippet». Skolene pålegges å kontinuerlig arbeide for å oppfylle kravene i kapittel 9a, man skal altså ikke vente på at noen ser krenkelser, eller at noen klager. Utvalget presiserer i rapporten at det ikke er godt nok å ha «Et antimobbeprogram eller en perm med internkontrollrutiner som står i en hylle» (NOU 2015:2, s. 213).

Utvalget argumenterer også for en forbedret klageordning for å ivareta at elever og foreldre kjenner rettighetene og har tilgang til dem. Her vektlegges barnets grunnleggende menneskerettigheter. De foreslår at klageinstansen skal gripe inn raskt og pålegge tiltak som virker gjenopprettende for eleven, samt sette frister for gjennomføring:

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. (NOU 2015:2, s. 252)



---

Som nevnt i kapitlet om sanksjoner er Barneombudet foreslått som klageinstans. Barneombudet skal som klageinstans både kunne gi pålegg og treffe enkeltvedtak. Utvalget vektlegger det å kunne handle raskt i alvorlige 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» (NOU 2015:2, s. 262).

Utvalget vurderer flere aktuelle pålegg om sanksjoner overfor skolene. Aktuelle sanksjoner er pålegg om tiltak eller retting, tvangsmulkt, pålegg om stansing, samt overtredelsesgebyr. Stansing framholdes som et vidtgående inngrep, men de øvrige tre typer pålegg anbefales.

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. (NOU 2015:2, s. 277)

### Modale hjelpeverb: *må* og *skal*

Hensikten med å søke etter de modale hjelpeverbene *må* og *skal* er som beskrevet i kapitlet om modalitet, å avdekke holdninger og fakta, og hvordan makt kommuniseres i teksten. Funnene er framstilt i vedlegg 3. Det er få funn som knyttes til lærer og rektor, bare 7 til sammen, mens det er noen flere knyttet spesifikt til skoleeier, til sammen 15. Det store flertallet er imidlertid knyttet til «skolen», uten at spesifikk aktør er presisert. Her finner vi 51 med formuleringer som *skolen må* og *må skolen*, og 54 med *skolen skal* og *skal skolen*.

Skoleeiers overordnede ansvar kommer tydelig til uttrykk gjennom krav til systemer for kvalitetssikring. Skoleeier skal også bidra til å sikre at skolene arbeider med det psykososiale skolemiljøet:

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. (NOU 2015:2, s. 206)

Det store antallet funn som omhandler hva skolen *skal* og *må*, kan sorteres i fem hovedkategorier som vedrører:

- Rutiner og systemer
- Dokumentasjon
- Tiltak og undersøkelser

- Følge lovverk
- Forebygge

Disse hovedkategoriene henger tett sammen. Det meste handler om at skolene skal følge lovverket og dokumentere at de har rutiner og systemer for å forebygge krenkelser, og igangsette tiltak når krenkelser likevel skjer. I vedlegg 3 finnes teksteksempler fra nøkkeltaksten.

## Kommunikativ makt

Denne makttypen uttrykkes i tekster ved bruk av begrepene *kommunikasjon*, *enighet*, *dialog*, og *forståelse*. Funn av disse begrepene er framstilt i vedlegg 1 s. 1.

### Kommunikasjon, enighet, dialog og forståelse

Begrepene finnes i svært begrenset antall. Begrepet *kommunikasjon* nevnes to ganger, begge ganger i tilknytning til elever: «Utvalget vil understreke at det er den ansattes ansvar å sørge for en kommunikasjon med eleven som ikke er støtende» (NOU 2015:2, s. 189). Verbformen *kommunisere* er ikke nevnt. Begrepet *enighet* nevnes én gang i sammenheng med lagmannsrettens uttalelse i en oppsigelsessak (NOU 2015:2, s. 190). Begrepet *dialog* er ikke nevnt i teksten, mens begrepet *forståelse* i betydningen av overensstemmelse nevnes en gang:

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. (NOU 2015:2, s. 195)

### Modale hjelpeverb: *bør* og *kan*

De modale hjelpeverbene *bør* og *kan* finnes enkelte steder i teksten. Verbet *kunne* er frekvent i språket i ulike bøyninger. Her er det søkt etter verbet i betydningen av å *ha anledning til*, og å *ha lov til*. Også verbet *burde* finnes i ulike betydninger, f.eks. *det som er ønskelig*, eller det noen *har rett til*. Disse er imidlertid vanskeligere å skille, så her er alle betydninger av *bør* tatt med. Hjelpeverbene er knyttet til skoleeier som subjekt 4 ganger, til rektor 5 ganger og til lærere 2 ganger. Knyttet til skolen er de modale hjelpeverbene benyttet 9 ganger.

Flere av funnene her handler om skolens handlingsrom i arbeidet med å stoppe krenkelser og overfor elever som krenker medelever. I arbeidet med å håndtere krenkelser stilles skolene

---

fritt når det gjelder bruk av ulike avdekkingsverktøy for å fange opp mekanismene (NOU 2015:2, s. 182). Skolens mulighet til sanksjoner overfor elever som krenker er begrenset, men utvalget foreslår noe skolen kan gjøre:

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 SMSer, kan skolen alltid etter samtykke fra eleven dokumentere det som har skjedd. (NOU 2015:2, s. 184)

Utvalget peker også på at tiltakene skal tilpasses ut fra elevenes reaksjoner på dem: «De tiltakene læreren kan iverksette, vil avhenge av hvor grove krenkelsene er, og hvordan elevene responderer på lærerens inngripen» (NOU 2015:2, s.240).

Det finnes også et visst handlingsrom med tanke på organiseringen av HMS-arbeidet og internkontrollen på skolen. Her nevnes rektors mulighet til å delegere oppgaver innen forebyggingen: «Rektor kan også delegere oppgaver i det forebyggende arbeidet til andre ved skolen, for eksempel gjennomføringen av Elevundersøkelsen» (NOU 2015:2, s. 220).

## Drøfting

Djupedal-utvalget var del av en diskurs tett knyttet til problemområdet mobbing og krenkelsener. Diskursen gjenspeiles i utvalgets rapport, og analysen i forrige kapittel viser at rapporten uttrykker en ubalanse mellom kommunikativ og institusjonell makt. Vektingen av institusjonell makt står i en sterk kontrast til de tradisjoner skolen og øvrig arbeidsliv har vært, og fortsatt er, bærere av. Arbeidslivet i Norden kjennetegnes ved demokrati, og i den såkalte *nordiske modellen* forventes likhet og konsensus. I skolen vektlegges det desentrale, og beslutninger skal fattes lokalt. Eksempler på dette er læreplanene som ikke inneholder føringer for undervisningen, bare målsettinger. I rapporten foreslås det at viktige beslutninger skal fattes utenfor skolen, av Barneombudet eller fylkesmannen. Eirik J. Irgens hevder i innledningen til sin artikkel *Den norske veien til en enda bedre skole* at langvarig og systematisk samarbeid i nordisk arbeidsliv har bidratt til en egalitær kultur i arbeidslivet, karakterisert av medvirkning, medbestemmelse og samarbeid (Irgens, 2017, s. 279). Partssamarbeidet forutsetter en demokratisk og dialogisk ledelse. Han framholder videre at god skoleutvikling skjer gjennom dialog og en demokratisk praksis, og at dette er forankret i sterke tradisjoner i vår kultur (Irgens, 2017, s. 288). Djupedal-utvalgets rapport reflekterer

ikke over disse samarbeidsformene som gjennom mer enn 80 år har preget privat og offentlig virksomhet i Norge og Norden.

Rapporten synes å signalisere manglende tillit til skolen og dens aktører. Fraværet av de begreper som uttrykker kommunikativ makt viser et over- og underordningsforhold som ikke er i tråd med de verdier som preger den nordiske modellen. Dette forholdet kommer også fram i forslag til ressursbruk. Utvalget er opptatt av kapasitetsbygging, tilstrekkelig med ressurser og «juridiske muskler» for de aktører som skal utføre tilsyn og kontroll, mens det samme ikke er tilfelle for skolen som skal ivareta elevene og det psykososiale skolemiljøet. De foreslår imidlertid økt støtte til skoleeier for å styrke regelverkskompetansen i skolesektoren, da de peker på manglende kompetanse i skolen (NOU, 2015:2, s. 165, NOU, 2015:2, s. 202).

Rapporten kan sies å representere en godhetsdiskurs. Dette gjør det vanskelig å diskutere det motsetningsfylte problemområdet som omfatter mobbing og krenkelser i norsk skole. Dersom man stiller spørsmål ved forslagene i rapporten kan man kritiseres for å være FOR mobbing, eller likegyldig til krenkelser. De hjerteskjærende åpningsordene *Det hjelper ikke å si ifra, de gjør ikke noe uansett* bidrar til at skolen framstår som kynisk og ond. Skolen, som ikke gjør noe, blir en likegyldig part som må korrigeres ved bruk av institusjonell makt, kontroll og sanksjoner. Frykten for å stille spørsmål ved det som kommer fram i rapporten, gjør at systemer som ikke fungerer optimalt for elevene kan bli opprettholdt, fordi man tror man hjelper dem som er utsatt for krenkelser.

Det nye kapittel 9A i opplæringsloven ble innført i august 2017. Statsforvalteren er klageinstans og tilsynsmyndighet, og gjennomfører tilsyn på bakgrunn av risikovurderinger eller annen informasjon. I perioden 2018-2021 var skolemiljø ett av temaene for felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet, og i 2018 gjennomførte fylkesmannen 19 tilsyn med skolemiljø. Alle viste ett eller flere brudd på lovverket (Utdanningsdirektoratet, 2019). Greveløkka skole i Hamar var en av skolene Fylkesmannen i Innlandet førte tilsyn med. Tilsynet kom etter at kommunen fikk og vedtok en tvangsmulkt på kr. 100000 fordi skolen ikke greide å gi en elev et godt nok skolemiljø. Tilsynet resulterte i flere pålegg, blant annet at kommunen må sørge for at skolen informerer elevene og foreldrene om deres rettigheter etter opplæringsloven §9A-9 første ledd. Dette kommer til tross for at statsforvalteren konkluderer: «Greveløkka skole gir elever og foreldre informasjon om retten til et trygt og godt skolemiljø, om skolens aktivitetsplikt og om retten til å melde en sak til fylkesmannen, jf. opplæringsloven § 9A-9 1. ledd» (Fylkesmannen i Innlandet, 2019, s. 25).

---

Et annet eksempel er tilsyn om regelverksetterlevelse ved Glommasvingen skole i Sør-Odal kommune i 2021. Skolen ble valgt ut som tilsynsobjekt gjennom en risikovurdering som bygget på informasjon statsforvalteren hadde fra ulike kilder. Tilsynsrapporten konkluderer med en lang rekke pålegg overfor skolen og skoleeier. Dette til tross for at rapporten også peker på et relativt omfattende arbeid skolen har gjennomført for å sikre et trygt og godt psykososialt skolemiljø for elevene. Et eksempel på dette er der statsforvalteren i tilsynet stiller spørsmål ved overholdelsen av undersøkelsesplikten når det er mistanke om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Under statsforvalteren vurderinger finner vi: «Samlet sett vurderer Statsforvalteren at det er sannsynliggjort at skolen undersøker saken ved mistanke om og/eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø» (Statsforvalteren i Innlandet, 2021, s. 24). Videre beskrives hvilke rutiner skolens ledelse har for informasjonsflyt, tett deltakelse når en sak er varslet, og at alle ansatte er kjent med varslingsplikten. Til tross for denne vurderingen konkluderer statsforvalteren med at rektor ikke sikrer at skolen undersøker saken tilstrekkelig grundig (Statsforvalteren i Innlandet, 2021, s. 25). Om oppfølging av påleggene signaliserer statsforvalteren klart sin makt overfor kommunen og skolen:

Dere skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Når påleggene er rettet, skal dere erklære at retting er gjennomført, samt dokumentere og redegjøre for hvordan dere har rettet. Frist for innsending er **12.11.2021**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før dere gjennom erklæringen og redegjørelsen har vist at påleggene er rettet. (Statsforvalteren i Innlandet, 2021, s. 49)

I denne artikkelen blir det stilt spørsmål ved hvordan rapporten *Å høre til* balanserer mellom kommunikativ og institusjonell makt i tiltak for å bekjempe mobbing og krenkelser i skolen. Rapporten la grunnlaget for store endringer i lovverket som omhandler det psykososiale skolemiljøet og statsforvalterens tilsynsoppgaver. Rapporten viser betydelig overvekt av institusjonell makt, og det er så godt som fravær av kommunikativ makt. De to eksemplene ovenfor viser hvordan statsforvalteren anvender sin institusjonelle makt gjennom straff i form av tvangsmulkt, og gjennom pålegg til skole og skoleeier. Tilsynsrapportene er offentlig tilgjengelige og framstår som belastende for de skolene det gjelder. Påvirkningen på elevenes psykososiale skolemiljø er ikke åpenbar etter disse tilsynene.

I forbindelse med lovarbeidene i forkant av lovendringen som trådte i kraft i 2017 ble det av Kirke- utdannings- og forskningskomiteen understreket at mobbing først og fremst reduseres ved bedre håndtering og bedre mestring, og ikke ved mer rapportering. Dette står i sterk

kontrast til Djupedalutvalgets forslag i rapporten *Å høre til*. I sin innstilling til Stortinget hevder Kirke- utdannings- og forskningskomiteen videre:

Det beste middelet vi har for å bekjempe mobbing, er lærere som er trygge, gode ledere i et klasserom. Gode lærere som er trygge på seg selv og på faget sitt, og som nyter respekt i et klasserom, tør å gå inn i vanskelige saker og unnlater ikke å se og følge opp det som er ubehagelig. (Innst. 302 L (2016-2017))

## Litteraturliste

- Bergström, G. & Boréus, K. (2012) *Textens mening och makt*. Studentlitteratur.
- Bratberg, Ø. (2019) *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Cappelen Damm Akademisk.
- Caprona, Y.D. (2013) *Norsk etymologisk ordbok*. Kagge forlag.
- Engelstad, F. (1999). *Om makt: Teori og kritikk*. Ad Notam Gyldendal.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research*. Routledge.
- Fairclough, N. (2008). *Kritisk diskursanalyse: en tekstsamling* (E.H. Jensen Overs.) Hans Reitzels forlag
- Fylkesmannen i Innlandet (2019). *Tilsynsrapport Hamar kommune – Greveløkka skole*.
- Grue, Jan. (2011). Hva er kritisk diskursanalyse? I T. R. Hitching, A. B. Nilsen & A. Veum (Red.), *Diskursanalyse i praksis: Metode og analyse* (s. 112-115). Høyskoleforlaget.
- Grue, Jan. (2011). Maktbegrepet i kritisk diskursanalyse: mellom medisinske og sosiale forståelser av funksjonshemming. I T. R. Hitching, A. B. Nilsen & A. Veum (Red.), *Diskursanalyse i praksis: Metode og analyse* (s. 116-135). Høyskoleforlaget.
- Hitching, T. R. & Veum, A. (2011). Introduksjon. I T. R. Hitching, A. B. Nilsen & A. Veum (Red.), *Diskursanalyse i praksis. Metode og analyse* (s. 11-39). Høyskoleforlaget.
- Høibraaten, H. (1999) Kommunikativ makt og sanksjonsbasert makt hos Jürgen Habermas. I F. Engelstad (Red.), *Om makt. Teori og kritikk* (s. 223-261). Ad Notam Gyldendal.
- Innst. 302 L (2016-2017). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-302/>

- 
- Irgens, E.J. (2017) Den norske veien til en enda bedre skole. I M. Aas & J. M. Paulsen (Red.), *Ledelse i fremtidens skole* (s. 275-292). Fagbokforlaget.
- Jørgensen, M. W. & Phillips, L. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde Universitetsforlaget.
- Loga, J. M. (2003). Godhetsdiskursen. I K. L. Berge, S. Meyer. & T. A. Trippestad (Red.), *Maktens tekster* (s. 62-81). Gyldendal.
- Neumann, I.B. (2021). *Innføring i diskursanalyse. Mening, materialitet, makt*. Fagbokforlaget.
- Nordahl, T. (2007). *Hjem og skole. Hvordan skape et bedre samarbeid?* Universitetsforlaget.
- NOU 2003:19 (2003) *Makt og demokrati*. Regjeringen.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-019/id118893/>
- NOU 2015:2 (2015) *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Regjeringen.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-2/id2400765/>
- Opplæringslova (1998) *Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa* (LOV-1998-07-17-61). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61>
- Paulsen, J.M. (2019). *Strategisk skoleledelse*. Fagbokforlaget.
- Prop nr. 90 (2003–2004). *Om lov om straff (straffeloven)*. Justis- og politidepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-90-2003-2004-/id179300/>
- Statsforvalteren i Innlandet (2021). *Endelig tilsynsrapport Sør-Odal kommune – Glommasvingen skole*.
- Skrede, J. (2017). *Kritisk diskursanalyse*. Cappelen Damm.
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitative metoder* (5. utg.). Fagbokforlaget.
- Tjora, A. H. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Gyldendal.
- Utdanningsdirektoratet. (2019, 4. september). *Funn fra fylkesmennenes tilsyn 2018*. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/funn-fra-fylkesmennenes-tilsyn-2018/#a148613>
- Øierud, G. L. (2011) Hvordan analysere multimodalitet? I T. R. Hitching, A. B. Nilsen & A. Veum (Red.), *Diskursanalyse i praksis: Metode og analyse* (s. 43-48). Høyskoleforlaget.

## Vedlegg 1: Intervjuguide

	<b>Hovedspørsmål:</b>	<b>Eventuelle oppfølgingsspørsmål:</b>
1	Min bakgrunn, utdanning, bosted Din bakgrunn, utdanning, bosted	
2	Hvis du har jobbet som rektor i noen år, har du opplevd endring i forventningene til rektorrollen? Eksempler?	Elevenes juridiske rettigheter definerer i større grad opplæringen. Påvirker dette din lederrolle?
3	Hvordan erfarer du samarbeidet med de foresatte?	Har det vært endringer her siden du begynte som rektor? Har du konkrete eksempler?
4	Hvordan oppfatter du skolens samfunnsmandat?	Har du erfaringer du kan dele?
5	Hvordan erfarer du balansen mellom elevenes rettigheter og plikter?	Ser du en motsetning mellom det å stille krav og elevers eventuelle subjektive opplevelse av ubehag?
6	Tenker du at skolens mandat blir påvirket av «nye» § 9A og aktivitetsplikten?	
7	Elevers naturlige selvtillit innen skolearbeidet blir ofte utsatt for smertefull realitetsorientering. Hvordan erfarer du dette?	Hvordan reagerer elever på korrigeringer? Eksempler?
8	Nå retter vi oss inn mot § 9A og elevens subjektive skjønn. Hvordan påvirker vektleggingen av elevens subjektive skjønn din arbeidshverdag?	Hva med foreldrene?
9	Mennesker handler både rasjonelt og irrasjonelt. Hvordan erfarer du elevenes og foreldres handlinger i 9A-saker?	
10	I dag hører vi oftere at mennesker opplever å bli krenket. Har du opplevd dette med elevene dine?	Hva med foreldrene?
11	Folkehelse og livsmestring er et av de tverrfaglige temaene i skolen. Hvordan arbeider dere med dette?	
12	Har du avslutningsvis noen tanker om skolens mandat versus vektleggingen av elevens subjektive opplevelse?	
13	Er det noe annet du ønsker å tilføye helt til slutt?	



---

## Vedlegg 2: Meldeskjema NSD

### Vil du delta i forskningsprosjektet

#### *”Skolens mandat vs. elevens subjektive skjønn”?*

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hvordan skolens mandat blir påvirket av vektleggingen av elevens subjektive skjønn. I dette skrivet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

Formålet med dette prosjektet er å høre rektors stemme i spørsmålet om hvordan skolens mandat og oppgaver påvirkes av hensynet til elevens subjektive skjønn. «Ny» § 9A i opplæringsloven ble innført i 2017 og evaluert i 2019. Evalueringen konkluderte med at det er behov for en rekke tydeliggjøringer og endringer i § 9A.

Denne undersøkelsen inngår i min masteroppgave i utdanningsledelse ved Høgskolen i Innlandet. Opplysningene jeg samler inn vil ikke bli benyttet til andre formål

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Høgskolen i Innlandet er ansvarlig for prosjektet.

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Undersøkelsen innebærer intervju av seks rektorer. Rektorer i grunnskolen fra henholdsvis en folkerik og to mindre folkerike kommuner er utvalgt. Jeg ønsker å intervju rektorer fra både ungdomsskole og barneskole. Oppvekstsjefen/kommunalsjef for skolesektoren i din kommune er kjent med at jeg kontakter noen av rektorene i kommunen.

#### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Hvert intervju forventes å ta inntil en halv time. På grunn av koronasituasjonen er det ønskelig å gjøre intervjuet via telefon eller Teams. Det vil bli gjort lydopptak av intervjuet. Det kan hende at jeg må kontakte deg i etterkant av intervjuet, dersom noe er uklart for meg.

#### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

#### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Under arbeidet med oppgaven vil ingen andre enn meg ha tilgang til lydopptak eller personopplysninger. Lydopptak og transkripsjon vil oppbevares kryptert eller innelåst i safe. Ditt navn og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen

navneliste adskilt fra øvrige data. Du eller din skole vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjonen.

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er 01.07.2022. Da vil alle lydopptak og transkripsjoner slettes.

### **Dine rettigheter**

Dersom du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Høgskolen i Innlandet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### **Hvor kan jeg finne ut mer?**

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Berit Marie Øyehaug, tlf.: 97187790 eller
- Veileder Thomas Nordahl, thomas.nordahl@inn.no

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Thomas Nordahl/s  
(Forsker/veileder)

Berit Marie Øyehaug  
(Student)

---

## **Samtykkeerklæring**

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Skolens mandat vs. elevens subjektive skjøn*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju, evt. på Teams, dersom koronasituasjonen gjør det nødvendig

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## Vedlegg 3: Funn fra diskursanalyse,

### Kapittel 14-16 NOU2015:2, s. 180-282

Ordsøket er gjennomført med de tekniske løsninger som pdf-formatet gir muligheter for. Noen feil kan derfor forekomme.

Funn i de delene av rapporten som viser til forhold i andre land i Norden er ikke tatt med. *Forståelse* i betydningen *oppfatning* er ikke tatt med.

<b>Kommunikativ makt</b>				
<b>Kommunikasjon (s), kommunisere (v), dialog (s), enighet (s), forståelse (s)</b>				
	Ant. funn	Sitat fra NOU 2015:2	side	
Kommunikasjonen	1	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.	184	Kap. 14.3 Håndtering av krenkelser
Kommunikasjon	1	Utvalget vil understreke at det er den ansattes ansvar å sørge for en kommunikasjon med eleven som ikke er støtende	189	Kap. 14.4. Ansatte som krenker
Kommunisere	0			
Dialog (-en, -er, -ene)	0			
Enighet	1	Videre uttalte lagmannsretten at det var enighet om at hvis sluttevalueringen av veiledningen var negativ, måtte andre tiltak vurderes. <sup>2</sup>	190	Kap. 14.4. Ansatte som krenker
Forståelse	1	«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.	195	Kap. 15.4. Elevenes særskilte behov for et sterkt rettsvern mot krenkelser

<b>Modale hjelpeverb: bør og kan (i betydningen «har anledning/lov til»)</b>			
	Antall funn	Sitat fra NOU 2015:2	Side:
Skoleeier bør	1	Utvalget vurderer her om skoleeier bør få hjemmel	228
Bør skoleeier	1	...eller der rektor er involvert, bør skoleeieren gjennomføre samtalen.	241
Skoleeier kan	2	Skoleeier kan heller ikke fritt regulere Det bør lovfestes at skoleeier kan fastsette at læreren	228 229
Kan skoleeier	0		
Skolen bør	1	Utvalget har vurdert om skolen bør få hjemmel...	229
Bør skolen	1	I undersøkelsen bør skolen eller skoleeieren snakke med de involverte partene	240
Skolen kan	6	Skolen kan bruke ulike avdekkingsverktøy Skolen kan få mistanke... ..hjemmel til at skolen kan inndra elevenes mobiltelefon.. .....sanksjoner skolen kan ilegge. Det legges også til grunn at skolen kan regulere digitale ...hvilke andre midler skolen kan bruke	182 182 229 230 243 244
Kan skolen	2	...kan skolen alltid etter <i>samtykke</i> fra eleven dokumentere det som har skjedd kan skolen også pålegge sanksjoner etter ordensreglementet	184 243
Rektor bør	1	Rektor bør derfor undersøke forholdene...	189
Bør rektor	1	Slike spørsmål bør rektor stille for å vurdere sin egen organisasjon	190
Rektor kan	3	...noen momenter som skoleeier og rektor kan bruke... Rektor kan i kraft av sin styringsrett ha rett til å gi en lærer... Rektor kan også delegere oppgaver i det forebyggende arbeidet...	188 190 220
Kan rektor	0		
Lærer(-e/-en/-ne) bør	0		
Bør lærer(-e/-en/-ne)	0		
Lærer(-e/-en/-ne) kan	2	...skoleeieren kan fastsette at læreren kan inndra digitale... De tiltakene læreren kan iverksette, vil avhenge av...	187 240
Kan lærer(-e/-en/-ne)	0		
<b>SUM</b>	<b>20</b>		

**Kontroll (s), Kontrollere (v)** Sammenstillinger som internkontroll, kontrollrutiner, kontrollinstans er ikke tatt med.

	Ant. Funn	Sitat fra NOU 2015:2	Side:	Kapittel:
Kontroll	1	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.	186	Kap. 14.3 Ivaretagelse av elever som er krenket
Kontrollere	1	For eksempel kan arbeidsgiveren avgjøre hvem som skal ansettes og sies opp, fordele oppgaver, veilede og kontrollere arbeidet.	189	Kap. 14.4 Styringsrett når ansatte krenker
Kontroll Sanksjoner Sanksjonering	1	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.	193	Kap. 15.1 Innledning om kapittel 9A
Kontroller	1	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 rutinene uten å kjenne rettsreglene	197	Kap. 15.5 Regelverkskompetanse
Kontrollert	4	Gjennom tilsynet har fylkesmennene kontrollert det systematiske arbeidet og internkontrollen til utvalgte skoler.  Gjennom tilsynet har fylkesmennene kontrollert det systematiske arbeidet og internkontrollen til utvalgte skoler.	200	Kap. 15.5 Skolens arbeid med elevers psykososiale miljø  Se også tabell
Kontrollerte Kontrollert	2	De kontrollerte skolene kan i stor grad dokumentere hvordan de skaffer seg kjennskap til den enkelte elevs opplevelse av skolemiljøet.  Tilsynet har kontrollert om skolen har lagt til rette for å etablere en slik felles forståelse.	201	Kap. 15.5 Skolens arbeid med elevers psykososiale miljø
Kontrollerer  Tilsyn  Sanksjoner	2	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 oppfyller kravene, og at sanksjonene brukes, og til slutt at tilsynsmyndigheten kontrollerer oppfyllelsen av kapitel 9a og anvender press for at kravene skal oppfylles.	203	Kap. 15.6 Rettsikkerhet og effektivt vern
Kontroll  Kontrollere	3	Internkontroll innebærer at skolen selv må føre kontroll med om kravene i kapittel 9a er oppfylt. 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.	214	Kap. 15.9 Internkontroll
Kontroll	2	sørge for løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse «Internkontroll er en kontroll skolen selv utfører, og som dokumenterer at regelverk etterleves på en systematisk måte.	216	Kap. 15.9 Internkontroll

Kontroll	1	Dersom risikoforholdene tilsier det, må skolene gjennomføre løpende kontroll utover det de vanligvis gjør. Dette gjelder for eksempel for skoler med høye mobbetall.	220	Kap. 15.9 Krav til systematisk internkontroll
Kontrolleres	1	Det utarbeides en særskilt handlingsplan mot krenkelser, rutiner utarbeides, og det skal kontrolleres at dette fungerer for å oppfylle lovens krav.	221	Kap. 15.9 Systematisk HMS-arbeid
Kontroll	1	For å sikre regelverksetterlevelsen er bestemmelser om kontroll og sanksjon nødvendige å ha.	246	Kap. 16.1 Innledning om styrket håndheving
Kontroll Sanksjon	1	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.	248	Kap. 16.3 Forslag til klageordning
Kontroll Kontrollere	2	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.	258	Kap. 16.3 Førsteinstans for klager
Kontroll	1	Regulerings-, kontroll- og overvåkningsfunksjoner og klagebehandling er blant oppgavene og funksjonene som uavhengige forvaltningsorganer ofte har	263	Kap. 16.3 Barneombudet som uavhengig kontrollinstans
Kontroll	1	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	267	Kap. 16.3 Klager på ombud sitt vedtak. Skolemiljøklagenemnda
Kontroll	1	Dette gjelder både for hvilke temaer det skal føres tilsyn med, og hvilke kommuner/skoler som det skal føres kontroll med.	268	Kap. 16.34 Tilsyn, styring og organisering
Kontroll Sanksjoner	1	En forutsetning for å fastsette bestemmelser om administrative sanksjoner bør etter Sanksjonslovutvalgets syn være at det <i>allerede finnes forvaltningsorganer</i> som utfører tilsyn og kontroll med den aktuelle særloven, og som man kan legge sanksjonskompetansen til.	273	Kap. 16.5 Behov for sanksjoner og reaksjoner
<b>SUM</b>	<b>27</b>			

<b>Tilsyn (s)</b> Felles nasjonalt tilsyn 2010-2013 tas ikke med. Heller ikke Datatilsynet, Arbeidstilsynet, tilsynsvirksomhet, tilsynsmyndighet				
	Ant. funn	Sitat fra NOU 2015:2	Side:	Kapittel:
Tilsyn Sanksjoner	1	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	193	Kap. 15.1 InnledningI
Tilsyn Sanksjoner Pålegge	1	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.	194	Kap. 15.2 Hovedtrekk i forslag til endring
Tilsyn	1	I tillegg kan Fylkesmannen gjennomføre tilsyn med overholdelsen av bestemmelsene i kapittel 9a og behandle klager.	196	Kap. 15.4 Behov for regelverksendringer
Tilsyn	1	Regler som sikrer at fastsatte regler blir overholdt, kan sies å være av <i>rettssikrende karakter</i> . 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.	202	Kap. 15.6 Rettssikkerhet og effektivt vern
Tilsyn	2	Utvalget vil i tillegg peke på et moment til som gjør dagens rettstilstand krevende for skolene. En konsekvens av at skjønnsmessige 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. For skoleeiere og skoler som vil oppfylle kravene til internkontroll, har Utdanningsdirektoratets instruks til fylkesmennene i forbindelse med tilsyn blitt en sentral rettskilde.	219	Kap. 15.9 Systematisk HMS-arbeid
Tilsyn	4	Tilsyn videreføres som i dag, men fylkesmennene bør gjennomføre flere hendelsesbaserte tilsyn. Departementet må sikre at Fylkesmannen har tilstrekkelige ressurser til dette. 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.	246	Kap. 16.1 Innledning
Tilsyn	2	Dette kan være ulike systemer for tilsyn, internkontroll, klage og adgang til å reise sak for domstolene. Elevene og foreldrene gis en mulighet til å klage på skoleeierens og skolens mangelfulle oppfyllelse av	247	Kap. 16.1 Innledning

		eleven har blitt krenket. Det vil også være mulig å føre tilsyn med dette.		
Tilsyn Sanksjoner	1	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.	248	Kap. 16.3 Klageordning for krenkelser
Tilsyn	1	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.	257	Kap. 16.3 Forslag om ny førsteinstans for klager
Tilsyn	6	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 etterleveres, men det bør være Fylkesmannen som, basert på ROS-vurderingene, avgjør om tilsyn skal åpnes.	258	Kap. 16.3 Tilsynsordninger
Tilsyn	2	Utvalget mener at Fylkesmannens ansvar for tilsyn og kvalitetsutvikling er sentralt for at alle elever skal få et trygt psykososialt skolemiljø  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.	265	Kap. 16.3 Fylkesmannen vs. Utdanningsdirektoratet
Tilsyn Sanksjoner	1	For embetene kan disse ressursene brukes til hendelsesbaserte tilsyn knyttet til kapittel 9a og eventuelt enkeltvedtak om administrative sanksjoner og reaksjoner.	266	Kap. 16.3 Konsekvenser for Fylkesmannen
Tilsyn pålegge	11	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. Tilsynet med grunnopplæringen er et lovlig tilsyn. 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.  Fylkesmannen fører tilsyn med kommuner og fylkeskommuner. All tilsynsvirksomhet er basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger.	268	Kap 16.4 Tilsyn
Tilsyn	27	Ressurssituasjonen setter også visse begrensninger for fremgangsmåten i tilsynet. For eksempel vil det med de ressurser	269	Kap. 16.4 Styring,



		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 lovlig tilsyn.		organisering, ressursbruk
		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.	269	Kap. 16.4 Tilsyn som virkemiddel
		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.	269	Kap. 16.4 Tilsyn som virkemiddel
		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	269	Kap. 16.4 Tilsyn som virkemiddel
		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.	269	Kap. 16.4 Tilsyn som virkemiddel
		Utvalget mener at det er viktig at Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene har de nødvendige ressursene til å gjennomføre tilsyn.	269	Kap. 16.4 Tilsyn som virkemiddel
Tilsyn Sanksjoner pålegg		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.	269	Kap. 16.4 Tilsyn som virkemiddel
Tilsynet Sanksjoner		Utvalget mener at også Fylkesmannen som tilsynsmyndighet har behov for en hjemmel for å ta i bruk administrative sanksjoner og reaksjoner når det avdekkes lovbrudd etter opplæringsloven. Dette vil også bidra til å gi tilsynet mer gjennomslagskraft.	269- 270	Kap. 16.4 Tilsyn som virkemiddel
Tilsyn	7	Skoleeieres og skolers 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.	270	Kap. 16.5 Administrative sanksjoner og reaksjoner

		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 tilsynssaker eller klagesaker. Signaler om at skoleeiere og skoler ikke etterlever innholdet i vedtaket fra Fylkesmannen, er også bekymringsfullt.	270	Kap. 16.5 Administrative sanksjoner og reaksjoner
Tilsyn sanksjoner	2	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.	271	Kap. 16.5 Bakgrunn og gjeldende rett
Pålegg		«Etter departementet sitt syn vil påleggsføresegna i opplæringslova § 14-1 tredje ledd likevel åpne 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.»	271	Kap. 16.5 Bakgrunn og gjeldende rett  Sitert fra Ot.prp. nr. 72 (2001–2002) side 26–27
Tilsyn sanksjoner	1	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.	272	Kap. 16.5 Bakgrunn og gjeldende rett
Tilsyn sanksjoner pålegg	4	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 lovbruddene 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 etterleves.	273	Kap. 16.5 Vurdering av adm sanksjoner
		En effektiv håndhevelse kan også bidra til å styrke utdanningssektorens omdømme ved at den underbygger at skolene er underlagt et seriøst regelverk og tilsyn.	273	Kap. 16.5 Vurdering av adm sanksjoner
		Utvalget viser for øvrig til Barneombudet, som	273	Kap. 16.5 Vurdering av adm. sanksjoner

		gjennom sin kjennskap til klagesaker, tilsyn og direkte henvendelser fra barn gjentatte ganger har pekt på sanksjonsbehovet.		
Tilsyn Sanksjoner pålegge	2	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.	274	Kap. 16.5 Vurdering av adm. sanksjoner
Tilsyn pålegge sanksjoner		Det er tilsynsmyndigheten som har myndighet til å pålegge administrative sanksjoner og reaksjoner. For de fleste av reaksjonene og sanksjonene er det ikke klageadgang.	274	Kap. 16.5 Aktuelle sanksjoner
Tilsyn sanksjoner Pålegg pålegge	1	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.	277	Kap. 16.5 Utvalgets forslag
<b>SUM</b>	<b>78</b>			

<b>Sanksjon (s), sanksjonere (v)</b> Sanksjoner overfor elever, knyttet til ordensreglementet er ikke tatt med				
	Ant. Funn	Sitat fra NOU 2015:2	Side:	Kapittel:
Sanksjoner- ende	1	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	181	Kap. 14.2
sanksjoner	1	Noen ganger vil det være nødvendig å gripe inn mot noen enkeltelever 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.	185	Kap. 14.3 Intervensjon
sanksjoner	1	Håndteringsprosessen for å sikre at ansatte ikke krenker, mobber, trakasserer eller diskriminerer elever, vil på mange måter kunne være den samme	188	Kap. 14.4 Ansatte som krenker

		som når elever utfører slike handlinger. Det som skiller, er at arbeidsgivere kan bruke andre virkemidler og sanksjoner med hjemmel i arbeidsmiljøloven.		
sanksjon	1	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.	190	Kap. 14.4 Ansatte som krenker
Sanksjoner sanksjonering	3	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.  Dette er virkemidler for kontroll og sanksjonering.	193	Kap. 15.2 Hovedtrekk i forslag til endringer
sanksjoner	3	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.	194	Kap. 15.2 Hovedtrekk i forslag til endring
Sanksjoner sanksjonering	4	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 oppfyller kravene, og at sanksjonene brukes, og til slutt at tilsynsmyndigheten kontrollerer oppfyllelsen av kapitel 9a og anvender press for at kravene skal oppfylles.	203	Kap. 15.6 Rettsikkerhet og effektivt vern
sanksjoner	4	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.	246	Kap. 16.1 Innledning
Pålegge sanksjoner		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.	246	Kap. 16.1 Innledning
Sanksjoner	2	Disse endringene gjøres både i elevens rett, i kravene til skoleeieren og skolen samt i klageordningen og lovfesting av administrative sanksjoner og reaksjoner.	247	Kap. 16.2 Hovedtrekk i forslag til endringer

sanksjoner Sanksjons- system	3	Det foreslås også innført administrative sanksjoner og reaksjoner, samt en oppreisningsordning. Dette er også del av det rettssikrende system.	248	Kap. 16.2 Hovedtrekk i forslag til endringer
sanksjon pålegge pålegg	1	Innstanden 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 gjenopprettes av skoleeieren.	252	Kap. 16.3 Ny klageordning
Sanksjoner pålegge	1	Ordnningen 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».	257	Kap. 16.3 Førsteinstans for klager
sanksjoner	1	Ombudets uttalelser er ikke bindende, og ombudet kan ikke pålegge administrative sanksjoner og reaksjoner.	259	Kap. 16.3 Førsteinstans for klager
sanksjoner	1	Det er derfor, slik utvalget ser det, nødvendig at Barneombudet kan gi pålegg om administrative sanksjoner og reaksjoner og treffe enkeltvedtak.	262	Kap. 16.3 Barneombudet førsteinstans
sanksjoner	1	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.	263	Kap. 16.3 Barneombudet som førsteinstans
sanksjoner	3	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.	266	Kap. 16.3 Resultatet i saken
Pålegg sanksjoner	1	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.	268	Kap. 16.3 Klageordning
sanksjoner	2	Utvalget mener at også Fylkesmannen som tilsynsmyndighet har behov for en hjemmel for å ta i bruk administrative sanksjoner og reaksjoner når det avdekkes lovbrudd etter opplæringsloven.	269	Kap. 16.4 Tilsyn som virkemiddel
Pålegg sanksjoner	17	Utvalget foreslår at følgende administrative sanksjoner og reaksjoner lovfestes: pålegg om tiltak og retting, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Det foreslås et nytt kapittel 16 i opplæringsloven om administrative sanksjoner og reaksjoner.	270	Kap. 16.5 Adm sanksjoner og reaksjoner

Sanksjoner		«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 overtredelser 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.	270	Kap. 16.5 Sitert Fra Ot.prp. nr. 90 (2003–2004).
Sanksjoner sanksjonar	18	Som administrative sanksjoner regnes ifølge NOU 2003: 15 overtredelsesgebyr, tilleggsbetaling, tap av offentlig ytelse, administrativt rettighetstap, administrativ inndragning, formell advarsel og foretakssanksjon.	271	Kap. 16.5 Administrative sanksjoner
		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.	271	Kap. 16.5 Administrative sanksjoner
sanksjoner	22	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.	272	Kap. 16.5 Forholdet til Grunnloven
		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.	272	Kap. 16.5 Forholdet til Grunnloven
Sanksjoner sanksjonere	17	Et vedtak om administrativ sanksjon vil alltid kunne <i>overprøves av domstolene</i> etter reglene i sivilprosessen.	273	Kap. 16.5 Forholdet til Grunnloven
sanksjoner	20	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.	274	Kap. 16.5 Aktuelle sanksjoner
sanksjon	3	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.	275	Kap. 16.5 Aktuelle sanksjoner
sanksjon	3	Dels vil en slik ubetinget mulkt lett måtte anses som en sanksjon dersom vedtaket utløses av et lovbrudd	276	Kap. 16.5 Aktuelle sanksjoner
sanksjon	5	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.	277	Kap. 16.5 Utvalgets forslag

Sanksjoner	2	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.	278	Kap. 16.6 Straff
<b>SUM</b>	<b>138</b>			

<b>Pålegg (s), pålegge (v)</b>				
	Ant. Funn	Sitat fra NOU 2015:2	Side:	Kapittel:
pålegge	2	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.	194	Kap. 15.2 Hovedtrekkene i forslag til endringer
Pålegg	1	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.2	198	Kap. 15.5 Skoleeiers regelverkskompetanse
pålegger	1	Barneombudet er blant annet opptatt av at det ikke gjøres vedtak i alle tilfeller der kapittel 9a pålegger det.	199	Kap. 15.5 Skoleeiers regelverkskompetanse
Pålegg	7	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.	200	Kap. 15.5 Skolens arbeid med elevens psykososiale miljø
Pålegg	12	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.	201	Kap. 15.5 Skolens arbeid med elevens psykososiale miljø
Pålegges	1	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.	213	Kap. 15.9 Forebyggende arbeid
pålegger	2	De ulike diskrimineringslovene pålegger arbeidsgivere og offentlige myndigheter en plikt til aktivt likestillingsarbeid (aktivitets- og rapporteringsplikten). De ulike pliktsubjektene aktivitetsplikt har ulikt innhold	215	Kap. 15.9 Forebyggende arbeid
Pålegger pålegg	2	Paragraf 4 er utformet skjønnsmessig og pålegger virksomhetslederen ansvar for at bestemmelsen i forskrift eller gitt i medhold av forskriften	216	Kap. 15.9 Forebyggende arbeid

		overholdes, og at virksomheten skal rette seg etter kommunens pålegg		
pålegger	1	Gjeldende § 9a-4 pålegger skolen å arbeide aktivt og målrettet for å oppfylle kravene til skolemiljøet i kapittel 9a.	218	Kap. 15.9 Forebyggende arbeid
Pålegges pålegger	2	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.	221	Kap. 15.9 Forebyggende arbeid
pålegger	1	Det Felles nasjonale tilsynet for 2010–2013 viste at mange skoler ikke har etablert et skolemiljøutvalg med den sammensetningen som loven pålegger, <sup>97</sup> og at viktige saker heller ikke legges frem for utvalget.	223	Kap. 15.10 Involvering av elever/foreldre i skolemiljøarbeid
Pålegge pålegger	2	Opplæringsloven pålegger i dag skoleeieren en plikt til å fastsette et ordensreglement for den enkelte grunnskole og videregående skole.	226	Kap. 15.11 Ordensreglement
pålegges	1	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.	229	Kap. 15.11 Ordensreglement
Pålegg	1	Forvaltningens pålegg om plikter og tildeling av rettigheter skjer gjennom enkeltvedtak.	234	Kap. 15.12 Gjenopprettende arbeid
pålegges	1	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.	235	Kap. 15.12 Gjenopprettende arbeid
pålegge	1	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.	243	Kap. 15.13 Virkeområde for aktivitetsplikten
pålegges	1	Skoleeierne og skolene pålegges et særskilt strengt ansvar for å gripe inn i saker der det er personale som krenker.	244	Kap. 15.14 Ansatte som krenker
pålegge	1	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.	246	Kap. 16.1 Innledning
pålegge	2	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.	247	Kap. 16.2 Hovedtrekkene i forslag til endringer
pålegge	3	Klageinstansen må kunne gripe inn hurtig og pålegge tiltak som virker gjenopprettende for eleven.	252	Kap. 16.3 Klageordning for krenkelser



pålegge		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 gjenopprettes av skoleeieren.	252	Kap. 16.3 Klageordning for krenkelser
Pålegg pålegge	3	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.	253	Kap. 16.3 Klageordning for krenkelser
Pålegg pålegge	2	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».	257	Kap. 16.3 Klageordning for krenkelser
Pålegg	3	Direktoratet for arbeidstilsynet er klageinstans for pålegg og andre vedtak truffet av det lokale arbeidstilsyn.	258	Kap. 16.3 Klageordning for krenkelser
pålegge	1	Ombudets uttalelser er ikke bindende, og ombudet kan ikke pålegge administrative sanksjoner og reaksjoner	259	Kap. 16.3 Klageordning for krenkelser
Pålegg pålegges	2	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.	260	Kap. 16.3 Klageordning for krenkelser
Pålegg pålegge	4	Barneombudet bør for eksempel på grunn av alvoret 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.	262	Kap. 16.3 Klageordning for krenkelser
Pålegge påleggene	5	Gjennom enkeltvedtak skal det også være hjemmel for at Barneombudet skal kunne pålegge tiltak for at eleven skal få det bedre.	263	Kap. 16.3 Klageordning for krenkelser
Pålegge pålegges	4	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.	266	Kap. 16.3 Klageordning for krenkelser

Pålegg Pålegge	3	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.	267	Kap. 16.3 Klageordning for krenkelser
Pålegg pålegge	2	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.	268	Kap. 16.4 Tilsyn
Pålegg	2	For Fylkesmannens tilsyn med opplæringsområdet og barnehageområdet er pålegg om retting eneste reaksjonsmulighet etter gjeldende rett.	269	Kap. 16.4 Tilsyn
Pålegg pålegge	2	Tilsynsmyndigheten må gis hjemmel for å pålegge administrative sanksjoner og reaksjoner dersom tilsynet avdekker alvorlige eller gjentatte lovbrudd, for å sikre at avviket lukkes.	270	Kap. 16.4 Tilsyn
Pålegg pålegge	6	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.	271	Kap. 16.5 Administrative sanksjoner
Pålegg	1	Utvalget mener at det i saker der lovbruddene 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.	273	Kap. 16.5 Administrative sanksjoner
Pålegg pålegge	11	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.	274	Kap. 16.5 Administrative sanksjoner
Pålegg Pålegge pålegget	24	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.	275	Kap. 16.5 Administrative sanksjoner
Pålegg Pålegge Pålegget pålegges	16	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	276	Kap. 16.5 Administrative sanksjoner
Pålegg pålegge	4	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.	277	Kap. 16.5 Administrative sanksjoner
Pålegges	1	Den som har krenket en annens ære eller privatlivets fred, kan pålegges å betale oppreisning.	279	Kap. 16.7 Erstatning og oppreisning

pålegges	1	Utvalget mener at det bør lovfestes en Oppreisningsordning for å kompensere for krenkelser 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.	280	Kap. 16.7 Erstatning og oppreisning
pålegges	1	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.	281	Kap. 16.7 Erstatning og oppreisning
<b>SUM</b>	<b>143</b>			

<b>Modale hjelpeverb skal og må</b>	
	Antall funn
Skoleeier (-en/-e, -ne) må	0
Må skoleeier (-en/-e, -ne)	2
Skoleeier (-en/-e, -ne) skal	11
Skal skoleeier (-en/-e, -ne)	2
Skolen (-n, -r, -ene) må	39
Må skolen (-n, -r, -ene)	12
Skolen (-n, -r, -ene) skal	49
Skal skolen (-n, -r, -ene)	5
Rektor (-en, -er, -ene) må	0
Må rektor (-en, -er, -ene)	3
Rektor (-en, -er, -ene) skal	2
Skal rektor (-en, -er, -ene)	1
Lærer (-en, -e, -ne) må	0
Må lærer (-en, -e, -ne)	0
Lærer (-en, -e, -ne) skal	1
Skal lærer (-en, -e, -ne)	0

**Funn av de modale hjelpeverb *skal* og *må* kan deles i fire kategorier. Alle sitatene nedenfor er hentet fra NOU 2015:2.**

#### **Rutiner og systemer:**

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 (s. 213).

Videre er det gitt mange pålegg knyttet til at *skolen skal* ha en rutine for å varsle skoleledelsen (s. 201).

**Dokumentasjon:**

*Skolen må* sikre den nødvendige dokumentasjonen i saken. Hvor mye som bør dokumenteres, vil avhenge av saken. Ofte bør tiltakene, oppfølgingen og evalueringen dokumenteres. Denne dokumentasjonen er en del av internkontrollen til skolen. 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 (s. 241).

*Skolen skal* altså vite hva den skal gjøre, gjøre det, og etterpå kunne dokumentere at den har gjort det (s. 216).

**Tiltak og undersøkelser:**

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 (s. 182).

*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 (s. 195).

**Følge lovverk:**

Utvalget ser at en av fordelene med enkeltvedtaket er kravene til saksbehandling som *skolen må* følge (s. 236).

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 (s. 199).

**Forebygge:**

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 (s. 210).

*Skolen skal* jobbe etter et «føre var»-prinsipp og forebygge brudd på elevens rett etter § 9a-1 (s. 213).