



OsloMet - storbyuniversitetet

Elisabeth Berger

Hvordan har nytt kapittel 9A i Opplæringsloven endret skolers praksis i håndteringen av mobbing og krenkelseser?

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2019

Forord

- Fellesskapet har feilet,

sa daværende kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen til VG i november 2014 (Mikkelsen, Årebø og Wikøren 2014) da han ble spurt om norske politikere har mislyktes i mobbearbeidet sitt. Siden den gangen har de nasjonale myndighetene tatt flere grep for at vi som nasjon skal lykkes bedre med å redusere forekomsten av mobbing og krenkelser; de har blant annet reformert kapittel 9A i Lov av 17. juli 1988 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (heretter Opplæringsloven) for å lede skole-Norge på rett vei. Denne masteroppgaven handler om hvordan det nye kapittelet 9A i Opplæringsloven har bidratt til å endre skolers praksis i håndteringen av mobbing og krenkelser. Forskningen min er et komparativt studium knyttet til kommunene Moss og Vestby vinteren 2019.

Jeg vil benytte anledningen til å takke:

- Informantene mine som satte av tid, delte tanker, følelser, refleksjoner og engasjement for arbeidet med meg og villig svarte på spørsmålene mine; uten dem kunne jeg ikke gjennomført masterprosjektet mitt slik jeg ønsket. Som en ekstra bonus fikk jeg også ideer jeg umiddelbart kunne iverksette i egen praksis.
- Veilederen min, Agnete Vabø, som var tålmodig, utfordra meg og gav meg innspill som fikk meg videre i oppgaven, som var positiv og konstruktiv gjennom prosessen med prosjektet. Tusen takk for solid veiledning som hjalp meg å forstå og skrive innenfor de strukturelle rammene som forventes i en masteroppgave.
- Medstudentene mine, Ragnhild Ravna Skjærvik og Monica Auberg, som har vært solide støttespillere og motivatorer gjennom hele prosessen med masteroppgaven.
- John Harald Berger, faren min, som tok seg tid til å lese gjennom i flere omganger og kom med konstruktive innspill, spørsmål og ideer til forbedring.
- Cecilie Remøy Fjørtoft og Øystein Hals som hjalp meg med den engelske oppsummeringen.
- Noen ganger så kan noe så enkelt som: «Du er flink» eller «Jeg gleder meg til å lese oppgaven din» utgjøre hele forskjellen, så en stor takk til skolesjefen i Vestby, Cathrine Skjeltorp og rektor Hilde Elisabeth Mytting for positive forventninger og interesse.
- Familie, venner og kolleger for tålmodighet, forståelse, innspill og raushet.

Dere er gull!

Moss, mai 2019

Elisabeth Berger

Sammendrag

Masteroppgaven min handler om reformen av kapittel 9A i Opplæringsloven og dermed også om iverksetting av offentlig politikk. Kapittel 9A dreier seg om elevenes skolemiljø.

Reformen hadde virkning fra 1. august 2017. Selve problemstillingen har vært: Hvordan har nytt kapittel 9A i Opplæringsloven endret skolers praksis i håndteringen av mobbing og krenkelser? Problemstillingen er belyst gjennom teori om reformer i offentlig sektor, prinsippal-agentteorien og endringsledelse.

For å forske på problemstillingen min, valgte jeg en metodisk angrepsmåte som satte meg i kontakt med dem som har ansvaret for en forsvarlig håndtering av elevenes rettigheter og skolens plikter i henhold til kapittel 9A i Opplæringsloven. Jeg har derfor intervjuet seks rektorer. For å underbygge funnene mine valgte jeg kombinert metodisk design og brukte både kvalitative intervjuer og gamle og nye planverk som datakilder. Rektorene jeg har intervjuet jobber i nabokommunene Moss og Vestby, så jeg har også et komparativt sideblikk i forskningsprosjektet mitt.

Når det gjelder funnene mine, så sier rektorene jeg har intervjuet at skolen holder temaet skolemiljø og mobbing enda høyere oppe nå enn tidligere. Det er blant annet rektorene eller andre i skoleledelsen som informerer foreldrene om kapittel 9A i Opplæringsloven. Rektorene opplever at virkningen av dette er at de har foreldre som har bedre kjennskap til barnas og egne rettigheter, som tar raskere kontakt med skolen ved bekymring knyttet til mobbing og krenkelser og som godtar i mindre enn før. Rektorene forteller også at de følger opp varsler om mobbing og krenkelser på en annen måte enn tidligere og at prosessene går mye raskere enn før vi fikk det nye kapittelet 9A i Opplæringsloven. I følge rektorene i begge kommunene gir både elever og foreldre uttrykk for at de føler seg hørt og ivaretatt i møte med skolen, og at de har en opplevelse av at skolen agerer og håndterer sakene godt.

Abstract

My Master's thesis is about the reform of Chapter 9A of the Education Act. Chapter 9A regulates the pupils' rights to a safe and good school environment. The new Chapter 9A of the Education Act took effect from August 1, 2017. My issue has been: In what way has the new Chapter 9A in the Education Act changed school practice in dealing with bullying and offensive behavior? The issue is elucidated by using the theory concerning reforms in the public sector, principal agent theory and change management.

To research my issue, I chose a methodical approach that put me in touch with principals who are responsible for the proper handling of the students' rights and the school's duties in accordance with Chapter 9A of the Education Act. I chose mixed methods-design and used both qualitative interviews and old and new plans for work with the school environment as data sources. The six principals I interviewed all work in the neighboring municipalities of Moss and Vestby, so my research project also has a comparative glance.

All of the principals I have interviewed said that their school now has increased their focus on the topic school environment. For example: unlike before it is the principal or others members of the school management staff that inform the parents about Chapter 9A in the Education Act. In the principals experience they now have parents who have more knowledge of the children's and their own rights. The parents contact the school at an earlier stage when they are worried about bullying and offensive behavior. The principals also say that they follow up notifications about bullying and offensive behavior differently than before we got the new Chapter 9A in the Education Act. They take action faster and the process moves more rapidly.

According to the principals of both municipalities, both pupils and parents give the impression that they feel heard and taken care of during the process. They also think that the school are handling the cases well.

Innhold

Forord	I
Sammendrag	II
Abstract	III
1 INNLEDNING	1
2 ANALYTISK RAMMEVERK	3
2.1 Reform i offentlig sektor	3
2.2 Prinsippal-agentteori	5
2.3 Endringsledelse	8
3 METODE	11
3.1 Datakilder	11
3.1.1 Kombinert metodisk strategi	12
3.2 Komparativt sideblikk	14
3.3 Rekruttering av informanter	15
3.4 Gjennomføring av intervjuene	16
3.5 Styrker og svakheter	16
4 ANALYSE	19
4.1 Endringsprosessen	19
4.2 Mobbing og krenkelses - en definisjon?	20
4.3 Hvorfor er alle så opptatt av mobbing?	22
4.4 Fase 1 og 2: Diagnose og definering og mål	22
4.5 Fase 3: Plan og tiltak - hva gjør vi?	24
4.5.1 Ansvarliggjøring og systematikk	25
4.5.2 Regelverksforståelsen og rettssikkerhet	26
4.5.3 Medvirkning og «barnets beste» - vurderinger	28
4.5.4 Fylkesmannens rolle	33
4.6 Fase 4: Implementering og utprøving	36

4.7	Fase 5: Evaluering	36
5	KONKLUSJON	40
6	Referanser.....	46

Figurliste

Figur 1: Faser i planlagte endringsprosesser (Jacobsen 2018, 32).....	9
Figur 2: Behov for endring- modellen (Skandsen, 2011, 27).....	23
Figur 3: Modellen illustrerer spenningsfeltet rektor står i mellom skolens ulike interesser	43

Tabelliste

Tabell 1: Antallet innbyggere og elever i grunnskolen i de to kommunene etter 3. kvartal 2018	15
Tabell 2: Andelen som blir mobbet på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere, i prosent. ..	38
Tabell 3: De voksne på denne skolen sørger for at vi følger reglene for hvordan vi skal ha det på skolen.....	38
Tabell 4: De voksne på denne skolen reagerer på samme måte hvis elevene bryter reglene...	39

Vedlegg

Vedlegg 1: Informasjonsskrivet til forskningsprosjektet mitt	
Vedlegg 2: Intervjuguide	

1 INNLEDNING

- **For tenk hva det kunne bety om vi bare bestemte oss for at i Norge skal vi ikke mobbe hverandre!**

sa Kong Harald i sin nyttårstale 31. desember 2017. Og for en gyllen ide kongen lanserte! Mobbing er et stort samfunnsproblem både fordi det berører mange mennesker og fordi det får store negative konsekvenser for enkeltmennesker og fellesskapet. Folkehelseinstituttet rapporterer om at det bare i Norge er omtrent 63 000 barn og ungdom som til enhver tid opplever å bli mobbet (Aarø 2015). Over tid er mobbetallene relativt stabile- og det er ikke bare barn og unge som mobber og mobbes. Det mobbes også blant voksne i arbeidslivet - og ganske sikkert også alle andre steder der mennesker møtes.

Skolen er en spesiell arena fordi det er der alle barn møtes, og mye av mobbingen foregår der. I Norge er skolegang en rettighet barn har, men også en plikt. Barna kan altså ikke velge om de ønsker å gå på skolen eller ikke, og nettopp dette forsterker behovet for at skolemiljøet foreldrene sender barna sine til er trygt og godt for alle. Å få slutt på mobbingen i skolen har blitt en fanesak for politikerne. Med ujevne mellomrom kommer det nye initiativer, reformer og lovverk. Myndighetene gjør formelle endringer for å gripe inn i praksis ute på skolene. Likevel viser altså tallene at mobbingen i Norge over tid ikke går ned og i mediene fortelles det stadig vonde historier der mennesker har fått ødelagt livene sine på grunn av mobbing. Forskning på mobbing påvirker forståelsen av fenomenet og selve mobbebegrepet er i dag omdiskutert. Presset på både myndighetene og skolen har økt. Som en følge av dette fant myndighetene igjen ut at det var helt nødvendig å gjøre noe. Nytt kapittel 9A i Opplæringsloven ble dermed gjort gjeldende fra og med 1. august 2017.

I denne oppgaven bruker jeg relevante perspektiver fra studiet til å forske på hvordan reformen av kapittel 9A i Opplæringsloven har påvirket skolenes praksis i håndteringen av mobbing og krenkelser og finne ut hvilke erfaringer skoleledere har med endringene så langt.

Problemstillingen min har blitt slik:

Hvordan har nytt kapittel 9A i Opplæringsloven endret skolers praksis i håndteringen av mobbing og krenkelser?

Oppgaven min har fem kapitler, inkludert dette innledningskapittelet.

I kapittel 2 kan du lese om det analytiske rammeverket jeg har valgt å bruke i forskningen min; reformer i offentlig sektor, prinsipal-agentteori og endringsledelse. Der begrunner jeg også utvalget som er gjort. Deretter går jeg videre til kapittel 3 og min metodiske angrepsmåte for denne oppgaven. I kapittel 4 kan du lese om debatten knyttet til selve mobbebegrepet og datafangsten min før jeg i kapittel 5 redegjør for funnene mine og konkluderer.

2 ANALYTISK RAMMEVERK

- **Her må det strammes inn for at dere skal bli enda flinkere til å følge med i timen**

svarte en av rektorene da jeg spurte hva hun trodde var årsakene til at myndighetene reformerte kapittel 9A i Opplæringsloven. I det følgende skal jeg presentere det analytiske rammeverket jeg bruker i denne oppgaven. Problemstillingen min er: Hvordan har nytt kapittel 9A i Opplæringsloven endret skolers praksis i håndteringen av mobbing og krenkelser? Oppgaven min handler altså om iverksetting av offentlig politikk. Derfor skriver jeg om reformer i offentlig sektor først. Deretter går jeg videre til å beskrive forholdet mellom dem som har makta til å stramme inn og gjennomføre lovendringer og dem som skal iverksette endringene i praksis og bli enda flinkere til å håndtere mobbing og krenkelser. Dette beskrives i prinsippal-agentteorien. Lovverk og intensjoner må tolkes og forstås og plasseres inn i konteksten de skal brukes i. Det er et ledelsesansvar å legge til rette for gode endringsprosesser som bringer organisasjonens praksis i retning av intensjonen med lovendringene - nemlig myndighetenes nullvisjon for mobbing. Endringsledelse er derfor den siste delen av det analytiske rammeverket som benyttes i denne oppgaven.

2.1 Reformers i offentlig sektor

En reform defineres som «*en forandring (omdanning) av de bestående forhold som er, eller er ment å være, til det bedre*» (Store norske leksikon, s.v. «Reform», 2019). Endringene i kapittel 9A i Opplæringsloven passer godt inn i denne definisjonen. Skolen er en av de offentlige tjenestene «alle» har erfaringer med og meninger om. Det er også den eneste arenaen der alle barn i skolepliktig alder må møte opp, og skolen har et viktig oppdrag i forhold til faglig og sosial opplæring. Derfor er det kanskje ikke så rart at nettopp skolen engasjerer mange og at skoleverket nærmest bombarderes med forslag, ideer, ønsker, krav og forventinger om reformer fra mange kanter. Det handler om «*hvordan skoler bør organiseres, ledes og styres, og om hvordan den pedagogiske kjernevirksomheten bør utføres*» (Røvik, Eilertsen og Moksnes 2015, 14). De fleste av skolens oppgaver kan derfor være relevante i denne sammenhengen. Hva er det så som avgjør om en reformide tas imot med velvilje eller ikke? Og om den slår rot eller forsvinner igjen i løpet av kort tid?

Sosial autorisering er en av sju karakteristika som Røvik (1998; 2002) opererer med i forhold til reformideer som slår rot og blir værende. Det handler om at ideen kobles til personer eller organisasjoner som har autoritet på området. Hvem har så autoritet innenfor skolefeltet i Norge? Hvem er det skole-Norge lytter spesielt godt til og tror på? Røvik, Eilertsen og Moksnes (2015) nevner Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet og fagforeninger, i tillegg til John Hattie som er kjent for sine metastudier og arbeidet som er lagt ned i Ontario-regionen i Canada, med blant andre Avis Glaze i spissen. Av norske skoleforskere kan Thomas Nordahl ha en slik autoritet. Det er ingen tvil om at den formelle makta til å iverksette reformer i norsk skole ligger hos den øverste politiske ledelsen; Regjeringa og Kunnskapsdepartementet, mens den formelle kompetansen til å vedta lover, derunder lovendringer, tilligger Stortinget. Det er heller ingen tvil om at Utdanningsdirektoratet har som en av sine viktigste oppgaver å sørge for iverksetting av politiske vedtak. Forestillingen om at implementeringsprosesser må drives fra toppen og nedover og utover i systemet, kalles hierarkidoktrinen (Røvik, Eilertsen og Moksnes 2015). Den samme forestillingen sier også at hvis myndighetene skal være sikre på at vedtakene iverksettes og har ønsket virkning, må de kontrollere at leddene under dem i hierarkiet følger opp i tråd med det som er bestemt. Dette kan gjøres ved å detaljstyre, altså begrense handlingsrommet til hvert enkelt ledd og/- eller ved å sørge for ulike former for tilsyn og kontroller. De to alternative iverksettelsesdoktrinene kaller Røvik, Eilertsen og Moksnes (2015) for profesjonsdoktrinen og nettverksdoktrinen. Enkelt sagt bygger profesjonsdoktrinen på en forestilling om at endringsprosesser og iverksetting bør komme nedenfra og bevege seg oppover, slik at de har et solid rotfeste hos lærerne som er den «*bærende profesjon i sektoren*» (Røvik, Eilertsen og Moksnes 2015, 112). Nettverksdoktrinen har en forestilling om at nettverk eller partnerskap fra ulike instanser bør drive fram endringer.

De øvrige seks karakteristikaene Røvik (1998; 2002) opererer med som påvirker utfallet til en reformidee er; universalisering, produktivering, timing, harmonisering, dramatisering og individualisering. Ideer som kan tas i bruk i alle typer skoler overalt er universaliserte, og en ekstra styrke vil det være hvis ideene også gir rom for lokale tilpasninger og kan løse flere utfordringer samtidig. Når ideen kommer sammen med et produkt, kalles det produktivering. Blant annet innenfor arbeidet med sosial kompetanse og mot mobbing finnes det flere slike produkter, blant annet Olweus-programmet og Mitt Valg. Ideen har større sjanse for å få gjennomslag hvis den times riktig, altså at den kommer litt i forkant av at et problem er forventet å oppstå. Da løses to utfordringer for ledelsen samtidig, den er både i forkant av at

noe skjer og ideen kan selges inn som noe nytt og annerledes enn det skolen allerede har, forskjeller og kontraster framheves. Ideer som kan presenteres og iverksettes uten at de forårsaker konflikter og spenninger i forholdet mellom lærer og leder er harmoniserte. De kan støttes av mange fordi de har generelle formulering og enhver kan forstå dem på den måten de ønsker. Dramatisering oppnås ved at det fortelles en dramatisk historie som etterfølges av en reformide. Røvik (2002) sier at en ide som skal slå igjennom ikke bare må godtas av kollektivet på skolen. Den enkelte lærer må også se ideen som en mulighet til å utvikle seg selv og fremme egne karrieremuligheter. Individualiseringen kan også handle om at hver enkelt forstår hvorfor ideen er god og ser nødvendigheten av å endre praksis.

Selv om en ide er internalisert i organisasjonen, kan den forsvinne igjen relativt raskt. Motsatsen til sosial autorisasjon er såkalt av-autorisasjon. Det betyr at noens autorisasjon eller status slutter å virke og at ideen(e) dermed også mister sin popularitet (Røvik 2002). I tillegg trekkes det fram tre forhold som kan forårsake at innarbeidede ideer tas ut av bruk. Det første er politisk press som «*stiller alvorlige spørsmålsteget ved nytten eller legitimiteten til disse praksisene*» (Røvik, Eilertsen og Moksnes 2015, 340). Deretter har vi det funksjonelle presset som i stor grad handler om hvordan ressurser brukes i forhold til organisasjonens resultater. Det siste forholdet er det sosiale presset, som oppstår ved høy «turn-over» fordi organisasjonen ikke lenger har felles historie og forståelse. Skolenes arbeid med kapittel 9A i Opplæringsloven har vært under kraftig politisk press gjennom flere år, både ovenfra og utenfra. For de politiske myndighetene har det å få slutt på mobbing blitt en politisk fanesak. Etter at vi fikk det første Manifestet mot mobbing 23. september 2002 kom det tre manifeste til. Politikerne har gjennom bestillingen av NOU 2015:2 nærmest avskiltet det tidligere kapittel 9A i Opplæringsloven, fordi det ikke fungerte tilfredsstillende. Mediene har fortalt dramatiske historier om barn og voksne som har opplevd mobbing, blant annet den såkalte «Odin-saken» fra 2014. Det har vært stilt kritiske spørsmål ved skolenes praksis og håndteringen av saker; altså har det vært både politisk og funksjonelt press. Dette har medført at ansatte i skolen, både ledere og øvrige ansatte har kjent på kritikken, følelsen av å komme til kort og det å mislykkes med viktig arbeid. «Krise-stemningen» har skapt motivasjon og mulighet for rask endring.

2.2 Prinsippal-agentteori

I Norge er det Kunnskapsdepartementet som har ansvaret for utdanning, opplæring, forskning og integrering. Departementet har for tiden to ministre; Jan Tore Sanner er Kunnskaps- og

integreringsminister og Iselin Nybø er Forsknings- og høyere utdanningsminister. Selv om Kunnskapsdepartementet har fått ansvaret, er oppgavene mange og sammensatte, så departementet blir nødt til å delegere oppgaver og ansvar til andre. Og dermed oppstår et prinsipal-agentforhold. «*Et prinsipal-agentforhold er en situasjon der en eller flere handler på vegne av en annen/andre, eller ivaretar en annens interesser*» (NOU 2015: 14, 3.4.3). Prinsipalen og agenten står i et avhengighetsforhold til hverandre (Johnsen 2014, 214). I denne oppgaven har vi kunnskaps- og integreringsministeren som prinsipal og skoleeierne (kommunestyrene) i hele landet som agenter; og deretter har vi skoleeierne (kommunestyrene) som prinsipaler overfor skolelederne ute på de enkelte skolene. Prinsipalen er den som skal gi føringer og målsettinger for arbeidet, mens agenten er den som skal utføre arbeidet på vegne av prinsipalen. Akkurat dette er mer problematisk enn det kan høres ut. For med 2858 skoler i skoleåret 2016/2017 (Stensig 2017) fordelt på landets 426 kommuner (Pedersen og Krossli 2017) snakker vi om et vesentlig antall agenter som prinsipalen må forholde seg til, og uten å ha forskningsbelegg for det, tror jeg vi må kunne anta at disse agentene er langt fra like.

For prinsipalen er nettopp dette et viktig poeng. Desentralisering handler om at enheter eller organer på et lavere nivå i styringssystemet får ansvar for å sørge for offentlige oppgaver (*Store Norske leksikon*, s.v. «Desentralisering», 2019). Grunnskolen er et eksempel på en desentralisert oppgave som er overført vertikalt fra staten til kommunene; andre eksempler er sykehjem og barnehager. Det er det demokratisk valgte kommunestyret som tildeles ansvaret. Desentralisering gjøres hovedsakelig av to årsaker. For det første er det praktisk og gir en nærhet mellom den som tilbyr tjenestene og dem som er brukere av de samme tjenestene. Nærheten legger også til rette for «*effektivitet i fordelingen og forvaltningen av tjenestene*» (*Store Norske leksikon*, s.v. «Desentralisering», 2019). For det andre legger det til rette for at velgerne får innvirkning på utformingen av tjenestene lokalt. Prinsipalen bestemmer hvilke oppgaver som skal utføres og legger visse føringer og krav, mens det er opp til kommunestyrene lokalt å avgjøre hvordan kommunen best kan nå de gitte målene, og å gjøre prioriteringer mellom de ulike oppgavene ut fra de lokale behovene og mulighetene.

Hva er så det problematiske med prinsipal-agentforhold?

I all hovedsak er det tre ting som gjør prinsipal-agentforhold problematiske: mål, informasjon og risikovilje. Prinsipalen og agenten kan ha ulike interesser og mål, gjerne interesser og mål som står mot hverandre og det kan være vanskelig og kostbart for prinsipalen å kontrollere hva agenten faktisk gjør. Videre er agenten vesentlig mye nærmere der tjenestene utføres og

har mer informasjon enn prinsipalen og kan, i varierende grad, velge hvilken informasjon som formidles tilbake til prinsipalen. Ofte kan det være snakk om informasjon prinsipalen trenger for å fatte riktige beslutninger for veien videre. Informasjonen er dermed asymmetrisk (Johnsen 2014, 215). I tillegg kan prinsipalen og agenten ha ulik risikovilje, noe som vil medføre at de foretrekker ulike måter å møte utfordringer på (Eisenhardt 1989, 58). Så, mer konkret, hva gjør staten (prinsipalen) for å sikre seg at skoleeierne (agentene) forstår oppdraget de har fått og jobber for å oppnå de målene staten (prinsipalen) har?

Som det står i NOU 2015:14: «*Det gjelder da å gi agenten insentiver slik at han eller hun av egeninteresse også vil fremme prinsipalens mål*». Insentiver er noe som motiverer mennesker til å velge en handling framfor en annen. Insentiver kan ofte være noe positivt, for eksempel en belønning eller premie, men det kan også være trusselen om en negativ konsekvens som gjør at agenten holder seg på den ønskede veien. Og det er en form for balanse som må finnes, noe av poenget med desentralisering og delegering er jo nettopp at agenten, som kjenner de lokale forholdene best, må ha handlingsrom nok til å kunne ta de riktige avgjørelsene og kunne iverksette tiltak relativt kjapt ved behov. Dette krever tillit og selvstendighet. Samtidig er prinsipalen avhengig av at agenten er lojal mot sentrale føringer og krav, slik at organisasjonen når målene som er satt eller i det minste jobber for å nå målene. Dermed kommer vi inn på det andre virkemiddelet, nemlig måling og kontroll. For å skaffe seg så god informasjon om måloppnåelsen som mulig, er det naturlig at prinsipalen sørger for ulike målings- og kontrollsystemer. I Norge levde vi lenge i trua på at norsk skole var den beste i verden, vi hadde enhetsskolen som inkluderer alle barn og en læreplan som skulle sikre at barna lærte omtrent det samme, uansett hvor i landet de bodde og hvilken skole de gikk på. I tillegg var den norske skolen kostbar. Så da resultatene på den første PISA-undersøkelsen kom i 2001, fikk vi det såkalte «PISA-sjokket». Plutselig viste det seg at 15-åringene i Norge ikke var flinkest i verden i lesing, regning og naturfag. Og det ble tydelig for myndighetene at det ikke er så klokt å tro noe om kvaliteten skole-Norge produserer, det er mye lurere å sørge for å vite noe om det. I tillegg er det viktig at prinsipalen er tydelig overfor agenten på hva som er viktigst; hva det er agenten må prioritere framfor andre ting. Siden 2001 har prinsipalen staten innført to målings- og kontrollsystemer i skolen i Norge. Det ene er Elevundersøkelsen, som ble gjort obligatorisk for elevene på 7. og 10. trinn fra 2004 og det andre er de nasjonale prøvene i lesing, regning og engelsk som gjennomføres på 5., 8. og 9. trinn (minus engelsk). Resultatene av disse målingene er tilgjengelige for alle på www.skoleporten.no og mediene henter ut tallene de ønsker; tolker og vurderer, og

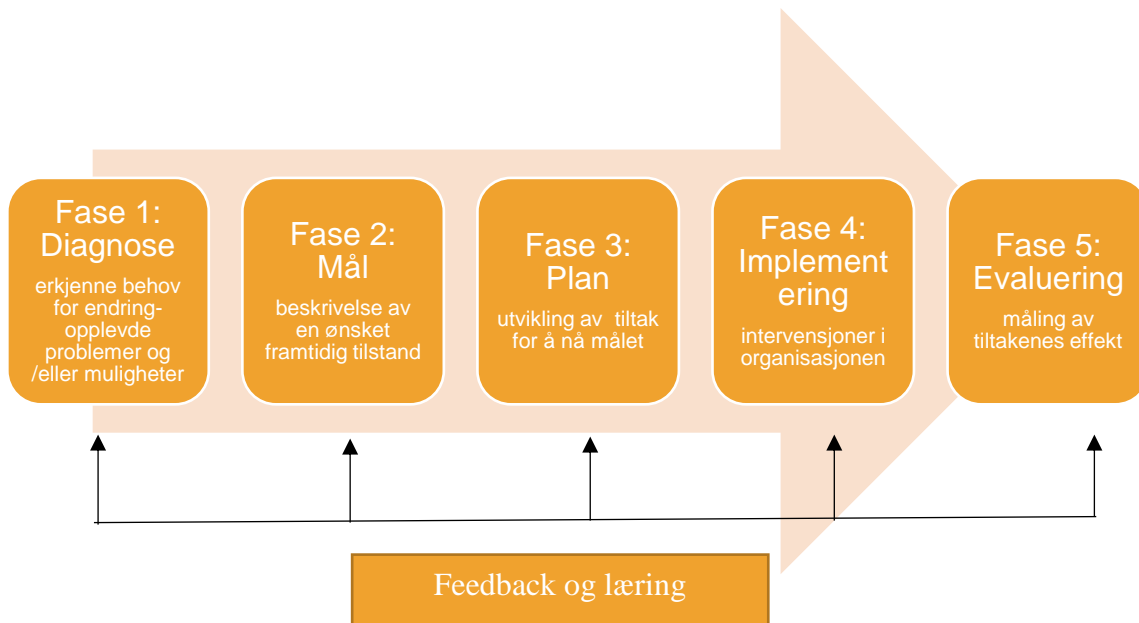
offentliggjør det de ønsker. Teorien sier at med riktige insentiver vil agentene ha fokus på det prinsipalen etterspør og yte så god arbeidsinnsats som mulig for å nå disse målene. Det er liten tvil om at prinsipalen staten bruker denne offentliggjøringen og muligheten for positiv eller negativ omtale i mediene som et insentiv. Teorien sier videre at agentene ønsker å framstå best mulig og prioritere det som etterspørres, måles og offentliggjøres.

2.3 Endringsledelse

Alle organisasjoner og grupper der mennesker er samlet og gjør ting sammen, vil være i en form for bevegelse. Bevegelsen forårsaker små justeringer, endringer, som gjør at organisasjonen forbedrer og spisser det den allerede kan slik at styrkene videreføres og forsterkes. Mye av dette skjer ubevisst, nærmest på refleks, og innebærer ikke egentlig endrede atferdsmønstre, det er mer snakk om justeringer. Dermed kan forutsigbarheten i organisasjonen opprettholdes (Jacobsen 2018, 15-16). Gjennom reformen av kapittel 9A i Opplæringsloven har prinsipalen staten ønsket og krevd en større endring - at skolene i Norge, med skoleeier og skoleledere i spissen, endrer handlingene sine. Dermed er det ikke nok med små justeringer.

Iverksetting av offentlig politikk handler om hvordan vedtatt politikk blir implementert i organisasjonen slik at den blir *«materialisert og nedfelt i strukturer og rutiner og i hverdagslig skolepraksis»* (Røvik, Eilertsen og Moksnes 2015, 89). Jacobsen opererer med fire drivkrefter for endring i sin bok «Organisasjonsendringer og endringsledelse». De fire er: planlagt endring med intensjoner som drivkraft; endring som livssyklus med vekst som drivkraft, endring som naturlig utvelgelse der konkurransen om knappe ressurser er drivkraften og endring som dialektisk prosess med interessekonflikt som drivkraft (Jacobsen 2018).

Jacobsen bruker en modell med fem faser for planlagte endringer (Jacobsen 2018), se Figur 1.



Figur 1: Faser i planlagte endringsprosesser (Jacobsen 2018, 32)

I den første fasen, fase 1, oppdages det utfordringer i organisasjonen, altså at det er noe som ikke fungerer slik det er tenkt eller nye muligheter som bør utnyttes. Oppdagelsene kan gjøres av ulike aktører; både i organisasjonen (ledere, ansatte, elever) og utenfor (for eksempel medier, foreldre, politikere, Fylkesmannen). For å kunne stille riktig diagnose, må det gjennomføres en analyse som avdekker hva som egentlig er problemet. Den ferdige analysen vil legge grunnlaget for at behovet for endring erkjennes og at organisasjonen planlegger en videre endringsprosess. I fase 2 går det videre til målformuleringer for arbeidet. Det må komme tydelig fram hva det er ønskelig å oppnå; hva organisasjonen skal strekke seg mot. I fase 3, utarbeides en plan for konkrete tiltak og løsninger. I fase 4 skal tiltakene implementeres i organisasjonen. Deretter gjennomføres fase 5, evaluering, der organisasjonen sjekker og evaluerer om de iverksatte tiltakene har ført til at målene er nådd. Underveis vil organisasjonen kunne justere og endre tiltakene etter hvert som det kommer tilbakemeldinger og ny læring skjer (Jacobsen 2018).

Ofte er slike planlagte endringsprosesser et resultat av et arbeid som har foregått i organisasjonen over noe tid, men i denne reformen har prinsipalen staten stått for arbeidet med de tre første fasene. Selve endringen av kapittel 9A i Opplæringsloven ble vedtatt 9. juni 2017, altså i underkant av to måneder før den trådte i kraft. På grunn av sommerferie og avspasering for pedagogene i skolen, gav dette skoleeiere og skoleledelse noe sånt som 11-12 arbeidsdager med personalet før nytt skoleår begynte i 2017 og loven skulle etterleves.

For å vite om en organisasjon har endret seg, trenger vi to sentrale elementer; det ene er tid og det andre er «*et objekt, et fenomen eller en tilstand*» (Jacobsen 2018, 18). I denne oppgaven vil objektet bli skolers praksis i håndtering av mobbing og krenkelser, og tidsaspektet er fra før 1. august 2017 da lovendringen kom og fram til i dag.

I det følgende skal jeg presentere hvordan jeg har gått fram metodisk for å skaffe til veie data som er egnet til å besvare problemstillingen min: Hvordan har nytt kapittel 9A i Opplæringsloven endret skolers praksis i håndteringen av mobbing og krenkelser? I kapittel 4 kommer jeg nærmere tilbake til insentivene prinsipalen staten har valgt for å motivere agentene sine; fylkesmennene, skoleeierne og deretter skolelederne til å jobbe med å skape trygge og gode skolemiljøer for alle. Der vil jeg også se på den bruken av hierarkidoktrinen og profesjonsdoktrinen i iverksettelsen av reformen av kapittel 9A i det jeg sammenligner praksis før og etter nytt kapittel 9A i kommunene Moss og Vestby.

3 METODE

- Som man roper i skogen, får man svar

heter det i et gammelt nordisk ordtak. Forskningsspørsmålet mitt er: Hvordan har nytt kapittel 9A i Opplæringsloven endret skolars praksis i håndteringen av mobbing og krenkelseser? I dette kapitlet presenterer jeg forskningsdesignet mitt, altså den overordnede planen for arbeidet med forskningen; hvordan jeg har tenkt og hvorfor. Når jeg har valgt iverksetting av offentlig politikk og endringsledelse som en del av det analytiske rammeverket for oppgaven, ble det naturlig å velge en metode som satte meg i kontakt med nettopp skoleledere, rektorer og bruke dem som informanter. For å underbygge funnene mine har jeg valgt kombinert metodisk design og brukt både kvalitative intervjuer og gamle og nye planverk som datakilder.

3.1 Datakilder

Fordi jeg har valgt å undersøke endringer i praksis som følge av nytt kapittel 9A i Opplæringsloven, ville det i utgangspunktet vært helt naturlig at jeg baserte meg på en omfattende representativitet i denne oppgaven. Det kunne hevet validiteten i oppgaven, og i tillegg er skolen en stor og sammensatt organisasjon, noe som betyr at skolen som organisasjon, arbeidet som gjøres i skolen, hvordan dette gjøres og ressursbruken, påvirker mange, og dermed er det mange som ønsker å påvirke skolen. I 1938 ble den såkalte interessentmodellen lansert av Barnard (NOU 2017:5, 6.3.7). Alle som har ulike interesser i og som ønsker å påvirke skolen kalles ifølge interessentmodellen for interessenter.

Interessentene i skolen er mange; internt er det elever, ansatte, ledelse og eiere, og eksternt er det foreldre, politikere på ulike nivåer, fagforening, forlag, Fylkesmann, idrettslag, bedrifter, interesseorganisasjoner, mediene og så videre. Disse interessentene er ikke alltid enige, verken om målet eller veien til målet. Dermed oppstår interessekonflikter, og nettopp dette at interessentene ikke nødvendigvis er enige, er et argument for bredde i representativiteten i denne oppgaven.

Likevel har jeg valgt å basere min forskning på to kommuners planverk og å intervju seks rektorer. Problemstillingen min handler om hvordan skolars praksis har endret seg som følge av at vi fikk et nytt kapittel 9A i Opplæringsloven. Jeg forsker altså på iverksetting av offentlig politikk og i det perspektivet blir rektor en nøkkelperson. Rektor er på flere måter

knutepunktet, flaskehalsen om man vil. Skal reformen lykkes må rektorene ha kompetanse til å fortolke og forstå lovverket og intensjonen med den. De må også ha kompetanse i å lede endringsprosesser. I Opplæringslovens kapittel 9A slås det også fast at dette er rektor sitt ansvar. Derfor valgte jeg å bruke de som sitter med ansvaret ute på den enkelte skole som informanter. Hvis jeg skulle evaluere endringene som er gjort, ville det vært nødvendig med en bredere representativitet og da ville jeg kanskje valgt å bruke spørreskjema overfor flere informantgrupper for å skape troverdighet i forskningsresultatene mine. Lovendringene har kommet som en konsekvens av at skolene ikke har lyktes godt nok med å sikre elevenes trygge skolemiljø, og i skolemiljøet er det mange ulike parter. Framover vil dermed elevene bli en svært viktig kilde til informasjon, og over tid vil resultatene i blant annet Elevundersøkelsen, Ungdata og Ungdatajunior være indikatorer å regne med i forhold til de nevnte lovendringene. Fordi det har gått relativt kort tid siden lovendringen, er det vanskelig å bruke tallene til å konkludere med noe foreløpig. Om det skulle være slik at antallet elever som oppgir å bli mobbet i Elevundersøkelsen skulle være vesentlig redusert fra 2016 til 2018 er det flere mulige feilkilder, noe som gjør at det er problematisk å plassere ansvaret for hele forskjellen på nytt kapittel 9A i Opplæringsloven, og skolenes endrede praksis. Som jeg kommer tilbake til, velger jeg likevel å hente fram disse tallene.

I tillegg til elevene kan også foreldrene være en vesentlig informasjonskilde. I mediene skrives det ofte om saker der foreldre er misfornøyde med skolens håndtering av utfordringer i skolemiljøet. Foreldreundersøkelsen kan bli en viktig indikator, i alle fall dersom flere kommuner og skoler tar den i bruk og foreldrene velger å delta. I forhold til skolens konkrete arbeid med skolemiljøet og håndteringen av krenkelser og mobbing kan også lærere og øvrig personale være informanter. Det er på mange måter dem som står for den daglige utførelsen av arbeidet ved skolen, og dermed bør de kunne si noe om hvorvidt praksis har endret seg eller ikke og hvilke endringer som faktisk er gjort. Videre kunne skoleeiernivået vært spurt om kommunens arbeid med nytt kapittel 9A i Opplæringsloven, før veien kunne gått videre til Fylkesmannen for å sjekke ut hvilket inntrykk de sitter med der, på bakgrunn av antall og innhold i klagesaker og dialogen med skolene.

3.1.1 Kombinert metodisk strategi

John Creswell lanserte i 2003 seks ulike designstrategier for bruk av mixed methods eller kombinert metodisk strategi på norsk. Jeg har i oppgaven min valgt å bruke den Creswell kaller «Concurrent Triangulation» eller oversatt: samtidig triangulering. Samtidig

triangulering betyr at to eller flere metoder brukes for å bekrefte, kryssvalidere og underbygge funn (Research Rundowns). Jeg har i min oppgave valgt å bruke intervju og dokumentanalyse som metoder. Problemstillingen min handler om hvordan det nye kapittelet 9A i Opplæringsloven har endret skolars praksis i håndteringen av krenkelser og mobbing. Selve kapittelet pålegger skoler å jobbe systematisk: *«Skolen skal arbeide kontinuerleg og systematisk for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av kapitlet blir oppfylte»* (Opplæringsloven § 9A-3). Derfor var det naturlig å se på planene for nettopp dette arbeidet, og også å sammenligne planer fra før og etter at lovendringen kom for å se hvilke endringer, om noen, som er gjort. Likevel; lovverk og planer er èn ting, men til syvende og sist er det handlingene som vil avgjøre hvordan praksisen er og blir, og det er bare gjennom handling skolen kan gjøre en forskjell for de elevene som opplever krenkelser og mobbing. Handlinger er avhengige av verdier og kultur. For å få vite noe mer om de faktiske handlingene, var det viktig å ha en annen datakilde i tillegg til de skriftlige dokumentene. Jeg har valgt å bruke disse to datakildene fordi de utfyller hverandre, planene sier noe om hvordan praksis var før lovendringen kom og hvordan den skal være nå, mens rektorene har fortalt hvordan lovverk og planer praktiseres i hverdagen. Fordelen med å intervju informanter er at forskeren kan stille spørsmål og oppfølgingsspørsmål for å få klarhet, ulempen er at alle informanter vil ønske å gi et penest mulig bilde av seg selv, de spiller en rolle og informantene dermed kan pynte litt på sannheten for å framstå som bedre enn de egentlig er, jmf. Erving Goffmanns teori om frontstage og backstage (Tjora, «Erving Goffmann»). Ved at jeg er rektor selv og ved at informantene mine i oppgaven er anonyme, har jeg forsøkt å skape en inngang basert på tillit, blant annet for å kunne komme mer backstage, altså få tilgang til en mer usminket og upyntet del av virkeligheten. Dataene er innhentet samtidig.

Kombinasjonen av datakildene mine vil, hvis de er samstemte, styrke validiteten i funnene, til tross for at representativiteten ikke er stor og vid. Nettopp dette er noe av hensikten med å benytte kombinert metodisk strategi, at forskeren bruker metoder som utfyller hverandre for å kunne veie opp for svakheter.

Jeg har også valgt å hente inn resultatene fra Elevundersøkelsen i 2016, 2017 og 2018 i forhold til mobbing og regler for å gi elevene en ørliten stemme inn i forskningsprosjektet mitt. Disse tallene kan ikke på noen måte belyse endringer av praksis, men de kan kanskje gi en pekepinn på resultatene etter halvannet år med nytt lovverk. Indirekte vil store endringer i disse tallene kunne si noe om at noe må ha skjedd ute på skolene rundt om i landet.

Videre har jeg også valgt å bruke både gammelt og nytt kapittel 9A i Opplæringsloven. Fordi endringene som er gjort i kapittel 9A kommer som en følge av NOU 2015: 2 «Å høre til», har jeg også valgt å bruke den. I denne NOU'en finner vi bakgrunnen for og intensjonen med endringene.

3.2 Komparativt sideblikk

Når det ikke lot seg gjøre innenfor rammene av denne oppgaven å ha en mer omfattende representativitet, var det spennende å kunne ha et komparativt sideblikk ved å sammenligne to kommuner. At jeg valgte de to kommunene Moss og Vestby var ingen tilfeldighet. Jeg er mossing, født og oppvokst i Moss kommune. Følgelig er Moss en kommune som ligger mitt hjerte nært og som jeg synes det er spennende å lære mer om. I tillegg virket det realistisk å kunne skaffe informanter og gjennomføre intervjuer i hjemkommunen min. Vestby kommune er nabokommunen til Moss, og det er i den kommunen jeg har valgt å jobbe; først som lærer, deretter som avdelingsleder og nå som rektor. Jeg har dermed forsket på et felt jeg er en del av, noe som kan være både en styrke og en svakhet; dette vil jeg komme nærmere tilbake til. De to nabokommunene Moss og Vestby ligger foreløpig i hvert sitt fylke; henholdsvis Akershus og Østfold, men fra 1. januar 2020 skal de slås sammen med Buskerud og Oslo, og bli Oslo og Viken fylke (Kommunal – og moderniseringsdepartementet 2019). Moss kommune slår seg i tillegg sammen med Rygge kommune 1. januar 2020, mens Vestby kommune ikke slår seg sammen med noen. Allerede 1. januar 2019 ble fylkesmannsembetene i Østfold, Akershus, Oslo og Buskerud slått sammen til Fylkesmannen i Oslo og Viken.

Som tabell 1 viser, er Moss kommune relativt mye større enn Vestby kommune hva gjelder innbyggertall, nesten dobbelt så stor. Dermed er det lett å tenke at Moss kommune også ville ha nær dobbelt så mange barn i grunnskolealder, men så er ikke tilfelle. Vestby kommune har en relativt høy andel av sin befolkning i grunnskolealder, altså relativt unge innbyggere. Kommunen er i vekst og prognosene sier at den vil ha sterk vekst også i årene som kommer, slik at innbyggertallet er ventet å være 20553 innbyggere i 2030 (Statistisk sentralbyrå 2019). Også for Moss kommune er det ventet befolkningsvekst i årene som kommer, med en prognose på 35955 innbyggere i 2030 (Statistisk sentralbyrå 2019). For landet Norge er det ventet en befolkningsvekst på 21,4 % fra 2016 til 2040, tallene for Moss og Vestby er henholdsvis 26 % og 39,3 %, altså godt over veksten i landet (Statistisk sentralbyrå 2019). Med denne sterke veksten vil begge disse kommunene møte store utfordringer i årene som

kommer, og en slik utfordring vil være å skape skolemiljøer som oppleves som trygge og gode for alle skolebarna.

Tabell 1: Antallet innbyggere og elever i grunnskolen i de to kommunene etter 3. kvartal 2018 (Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2017, Elevar i grunnskolen, 2019, Kommunefakta Moss, 2019, Kommunefakta Vestby)

	Moss kommune	Vestby kommune
Innbyggere	32 688	17 741
Skoleelever (2017)	3526	2350

Spørsmålet er om det nye kapittelet har blitt så tydelig at «alle» nå jobber helt likt med problematikken og om kommunestørrelse har noen betydning for hvordan det arbeides med skolemiljøet, i forhold til planer og implementering, og i praksis ute på den enkelte skole.

3.3 Rekruttering av informanter

Rekruttering av informanter kan være en utfordring og rektorer har i utgangspunktet mange arbeidsoppgaver og mye å gjøre. Etter å ha landet på at jeg ønsket å intervju seks rektorer, tre i hver av de to kommunene, var spørsmålet hvordan jeg skulle tenke i forhold til rekrutteringen; altså hvilke informanter burde jeg sikte meg inn på og hvorfor? Jeg valgte en pragmatisk tilnærming. Siden jeg selv er rektor i Vestby kommune og følgelig kjenner alle rektorene der, regnet jeg med at alle kollegene mine ville kunne være potensielle informanter. Jeg regnet ganske enkelt med at alle jeg spurte ville si ja, og at jeg derfor måtte ha gjøre valget mitt på forhånd. Erfaringen viser at jeg hadde rett i denne antakelsen. Av mine seks rektorkolleger i Vestby, er det tre jeg har blitt kjent med fordi de er rektorer i kommunen og tre som jeg i tillegg har andre typer relasjoner til. Jeg ønsket å benytte meg av mitt personlige, profesjonelle nettverk for å skaffe meg informanter, samtidig så tenkte jeg at det kunne være fornuftig å ikke blande for mange roller og hatter i hvert enkelt intervju. Derfor valgte jeg å spørre de tre som jeg har blitt kjent med gjennom rektorjobben om de kunne tenke seg å stille til intervju og være informanter. Som tidligere antydte, svarte de ja.

I Moss kommune kjente jeg ingen av de nåværende rektorene personlig, verken gjennom privatliv, studier eller jobb. Jeg var usikker på hvordan jeg skulle gå fram for å skaffe meg informanter der, så da skolesjefen i Vestby tilbød seg å sende informasjonsskrivet (Vedlegg 1)

mitt til en rektor hun kjenner, takket jeg ja. Og da var det gjort. For den rektoren spurte så om hun skulle skaffe flere informanter til forskningsprosjektet mitt. Den såkalte snøballmetoden, der en informant viser til andre potensielle informanter, viste seg å fungere meget godt (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 113). Rektoren sendte mailen med informasjonsskrivet videre til de av sine rektorkolleger som hun oppfatter som mest «framoverlent» og de hun trodde kom til å si ja til å delta. I løpet av noen timer hadde jeg fått de tre informantene jeg trengte.

Med min pragmatiske tilnærming gikk selve rekrutteringen av informanter veldig greit og raskt. Det er vanskelig å forestille seg hvordan jeg kunne fått tak i gode informanter mer effektivt enn hva jeg gjorde. Svakheten med å gjøre det på denne måten, er at alle informantene mine er middelaldrende kvinner. I tillegg har jeg ikke tatt hensyn til om rektorene leder barneskole, ungdomsskole eller 1-10 skole.

3.4 Gjennomføring av intervjuene

Jeg valgte å bruke semistrukturert intervju, og laget en overordnet intervjuguide (Vedlegg 2) med åtte temaer og åpne underspørsmål (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 145). Selve intervjuene ble gjennomført på rektorenes kontorer ute på hver enkelt skole; det virket som om alle rektorene tok det som en selvfølge og at de var komfortable med det.

Tidspunktene var tilpasset rektorenes ønsker, og jeg opplevde at alle hadde godt med tid til intervjuene, de var rolige, sjekket ikke klokken sine og vi ble ikke avbrutt. I tillegg tok intervjuene kortere tid enn jeg hadde anslått, og det var nok en fordel. Med semistrukturert intervju kunne jeg utnytte at rektorer er snakkeføre og engasjerte, og la dem snakke relativt fritt rundt tematikken i intervjuet. Samtidig kunne jeg være fleksibel og stille spørsmålene i den rekkefølgen som ble naturlig i det enkelte intervjuet. Jeg kunne forfølge noe av det rektorene fortalte, og stille spørsmål som ikke lå i intervjuguiden (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 147). Selv om rekkefølgen på spørsmålene varierte og det ble lagt til spørsmål underveis, fikk jeg stilt alle de viktige spørsmålene i alle intervjuene.

3.5 Styrker og svakheter

Siden problemstillingen min handler om endring av praksis som følge av en lovendring, mener jeg det ble naturlig å bruke kombinert metodisk strategi for å forske på disse endringene; og i mitt tilfelle hva planverkene sier i forhold til hva rektorene forteller. Som jeg nevnte i 3.1.1 kompletterer kildene mine hverandre ved at de gir informasjon om hva som er

planen og hva som er den daglige praksisen og endringene som er gjort i forbindelse med endringene i kapittel 9A i Opplæringsloven. På denne måten blir både praksisendring og forskjellen mellom «teori og praksis» i de to kommunene belyst. At jeg innhenter det som finnes av offentlige resultater sett med elevenes øyne, er også naturlig fordi både lovendringen og praksisendringen ute på den enkelte skole handler om at alle barn har krav på et trygt og godt skolemiljø - og i hvilken grad vi lykkes med å skape slike miljøer. Jeg tenker at dette er en styrke ved forskningsprosjektet mitt. Samtidig er det en klar svakhet at jeg har en svært begrenset representativitet i prosjektet. Jeg har sett på planverket til to kommuner og intervjuet seks rektorer, mens ingen av de andre potensielle informantene jeg viste til i punkt 3.1 har fått komme til, verken gjennom intervju, spørreundersøkelse eller observasjon. For å veie noe opp for denne svakheten, har jeg hentet inn resultatene fra Elevundersøkelsen for 7. og 10. trinn de siste tre årene, for å i det minste kunne se på utviklingen og bruke tallene for å kunne indikere at noe eventuelt har skjedd i skole-Norge og i de to aktuelle kommunene etter 1. august 2017. Det må også nevnes at alle de seks rektorene i utvalget er kvinner. Jeg vet ikke om mine resultater ville sette annerledes ut dersom jeg hadde byttet ut noen av de kvinnelige informantene med mannlige informanter, eller om større spredning i alder hos informantene ville gjort utslag. Uansett betyr dette at mine funn alene ikke kan brukes til noen form for generalisering, jeg kan ikke med denne forskningen påstå å ha kommet fram til noe som er allmenngyldig for alle kommuner eller skoler i Norge. Derimot vil jeg i konklusjonen min velge å bruke de dataene jeg har til å påstå at funnene min kan brukes som indikatorer på at noe har skjedd med praksis som en direkte følge av endringene i lovverket.

Validiteten eller troverdigheten i forskningsprosjektet, er slik jeg vurderer det, god; både i forhold til den interne og den eksterne validiteten (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 244-248). I forhold til den interne validiteten, så mener jeg at det er samsvar mellom fenomenet jeg undersøker og dataene jeg har valgt å samle inn. Som forsker har jeg selvsagt påvirket informantene mine; ganske enkelt ved å være tilstede, men også gjennom den jeg er, spørsmålene jeg har stilt, stemme, ordvalg, kroppsspråk, påkledning og så videre. At jeg i tillegg forsker på et felt jeg er en del av, fordi jeg er rektor selv, vil sannsynligvis forsterke denne påvirkningen. For informantene i Vestby er jeg i tillegg en kollega som de har samarbeidet med over tid og som de skal samarbeide med i fortsettelsen. Dette kan gjøre at de har holdt tilbake eller justert informasjon slik at de har framstilt seg selv og skolens gamle og nye praksis på en mer fordelaktig måte enn hva andre informanter ville gjort. På den andre side kan nettopp det at informantene vet at jeg antakelig lett kan sette meg i deres situasjon

også gjøre at de snakker mer fritt og gir mer informasjon nettopp fordi de snakker med en kollega, både direkte og indirekte. Alle rektorene kommer i sine intervjuer inn på områder rundt arbeidet som de synes er krevende og utfordrende, de forteller om henvendelser fra fylkesmannen og de påstår på ingen måte verken at dette med å skape trygge skolemiljøer er enkelt eller at de alltid lykkes. Dermed kan det se ut som om jeg som forsker også fikk komme inn litt «backstage», slik intensjonen var.

Ved å bruke kombinert metodisk strategi vil den interne validiteten øke ved at flere kilder bekrefter hverandre, i mitt forskningsprosjekt planverket og rektorene, med resultater fra Elevundersøkelsen som indikatorer. Den eksterne validiteten vil jeg komme nærmere tilbake til i konklusjonen min.

Når jeg nå har presentert det analytiske rammeverket og det metodiske forskningsdesignet valgt for denne oppgaven, vil jeg gå videre til selve forskningsdelen min; intervjuene, dokumentanalysen og datafangsten min. I neste kapittel kobles det analytiske rammeverket sammen med dataene fra forskningen min.

4 ANALYSE

- **Vi signaliserer til barn og foreldre at her tar vi mobbing på alvor og agerer raskt (rektor i Moss, februar 2019)**

I dette kapittelet skal jeg presentere resultatene av forskningen min. Problemstillingen min er: Hvordan har nytt kapittel 9A i Opplæringsloven endret skolers praksis i håndteringen av mobbing og krenkelser? Fordi forskningsspørsmålet mitt handler om iverksetting av offentlig politikk, en reform av kapittel 9A i Opplæringsloven, og påfølgende endringsprosesser på ulike nivåer i skole-Norge, har jeg valgt å bruke nettopp fasene i endringsprosesser som ramme for å koble forskningsdataene mine til oppgavens teoretiske rammeverk.

4.1 Endringsprosessen

Når myndighetene reformerer i offentlig sektor, foregår det to parallelle endringsprosesser. Den første prosessen handler om det nasjonale nivået, det arbeidet som prinsipalen staten står for og som danner grunnlaget for den andre prosessen, nemlig det arbeidet skoleeiere og skoleledere, agentene, iverksetter som en følge av reformen. Jacobsens modell som viser fasene i planlagte endringsmodeller, se Figur 1 s. 9, fungerer godt for å illustrere den første prosessen, altså statens arbeid med iverksetting av endringer der intensjonen er drivkrafta i reformen. Likevel: teorier, modeller og figurer vil alltid være forenklinger av virkeligheten. Så for den andre prosessen, den som foregår hos skoleeiere og på skoler, vil sannsynligvis en modell som framstiller endringsarbeid som en sirkulær prosess være mer dekkende. Arbeidet med å skape trygge og gode skolemiljøer må pågå kontinuerlig, og enhver skoleeier og skole, vil hele tiden befinne seg i dette «prosess-hjulet», og kanskje til og med i ulike faser i forhold til ulike typer av tiltak. Myndighetenes planlagte reform er også sirkulær fordi feedback og læring underveis i prosessen påvirker de foreliggende planene (Jacobsen 2018).

Reformen av kapittel 9A i Opplæringsloven mener jeg tilhører den første drivkraften for endring, da det er en planlagt endring. Denne typen endringer kjennetegnes ved at endringene gjennomføres for å nå bestemte mål. Drivkraften bak endringene er at alle elever skal oppleve å ha et trygt og godt skolemiljø og at det skal være nulltoleranse for mobbing og krenkelser.

4.2 Mobbing og krenkelser - en definisjon?

Mobbing har de siste årene blitt et slags moteord, et ord som brukes av «alle». Men hva er egentlig mobbing?

Mobbing blant mennesker ble første gang omtalt i en artikkel i 1969, skrevet av den svenske skolelegen Peter-Paul Heinemann. Året før hadde Konrad Lorentz introdusert begrepet mobbing i forbindelse med fugler og deres aggressive flokkatferd mot potensielle fiender av flokken (Roland 2013). Heinemann mente at selve mobbingen er en reaktiv handling, altså en handling som blir utløst av en provokasjon. Provokasjonen ville oftest bestå i at en gruppe mennesker på ulike måter ble plaget, irritert eller forstyrret av en form for inntrenger, en som skapte uro i gruppas idyll. Heinemann mente også at så fort man hadde kvittet seg med det forstyrrende elementet, ville gruppa gå tilbake til sin opprinnelige atferd (Roland 2013). I dag er det få, om noen, som vil støtte Heinemann i at mobbing hovedsakelig er en reaktiv handling.

En av de aller mest kjente definisjonene i Norge laget Dan Olweus i 1992: «*Mobbing er gjentatt negativ eller ondsinnet atferd over tid, utført av en eller flere rettet mot en elev som har vanskelig for å forsvare seg. Gjentatt erting på en ubehagelig og sårende måte er også mobbing*». Etter å ha blitt brukt flittig gjennom mange år, er nå definisjonen under kraftig press. Kritikken handler blant annet om at den er for smal. Den stiller for eksempel krav om at noe må skje flere ganger, samtidig som det finnes nok av eksempler på enkeltstående hendelser som er så alvorlige at de må kunne regnes som mobbing. Definisjonen skiller for øvrig heller ikke mellom alvorlighetsgrad i hendelser. Det kan også innvendes at rollene som «offer» og «overgriper» ikke alltid er gitt en gang for alle og at det å plassere mennesker statisk i bås på den måten er et vanskelig utgangspunkt for tiltak og arbeid som skaper trygge og gode miljøer. I tillegg ligger det en form for negativ intensjon i definisjonen, og det kan være vanskelig å skulle bevise at noen har vært «ondsinnede».

Mange av de utfordringene skole-Norge har å jobbe med knyttet til å skape trygge og gode skolemiljøer, passer altså ikke inn i denne definisjonen av mobbing. Kanskje var det derfor myndighetene i 2002 bestemte seg for å legge til begrepet krenkelser i kapittel 9A i Opplæringsloven (NOU 2015:2). Krenkelser er et begrep som rommer mye mer enn mobbing: «*generelt beskrives krenkelser som at en elev blir utsatt for noe som gjør at hun eller han blir lei seg og ikke har det bra*» (Eriksen og Lyng 2018, 80). Barneombudets definisjon av

mobbing ser ut til å ligne på definisjonen av krenkelser: «*Det er mobbing når noen plager andre*» (Barneombudet). Selv om oppgaven min ikke omhandler ulike typer av mobbing og krenkelser, er det verdt å ha med seg at vi med teknologien som revolusjonerer verden også har fått en ny type mobbing; nemlig mobbing på sosiale medier. Rektorene jeg har intervjuet nevner for øvrig ulike typer av ekskludering og språklige krenkelser som de vanligste utfordringene i skolemiljøene.

Professor Ingrid Lund har forsket på mobbing både i barnehage og skole. Hun mener at det er på tide med en ny definisjon på mobbing og foreslår følgende: «*Mobbing av barn er handlinger fra voksne og/eller barn som hindrer opplevelsen av å høre til, å være en betydningsfull deltaker i fellesskapet og muligheten til medvirkning*» (Lund 2018). Lund og samarbeidspartnerne hennes er opptatte av å få fram at mobbing er en del av «*komplekse og sammensatte sosiale prosesser*» og de ønsker at alle skal slutte å definere barn negativt (Rasmussen 2015). På den andre siden har vi blant annet Universitetslektor Tove Falck som definerer mobbing slik: «*Vi kaller det mobbing når en person blir plaget av andre over tid og vedkommende vanskelig kan komme seg ut av situasjonen ved egen hjelp*» (Rasmussen 2015). Hun er opptatt av at vi har felles begreper som er presise og som letter kommunikasjonen på området og at begrepsbruken vår ikke må ta bort alvorret i situasjonene som oppstår.

Måten vi definerer mobbing og krenkelser på vil påvirke hvordan vi tolker og forstår det nye kapittelet 9A i Opplæringsloven. Tolkningen og forståelsen vår vil påvirke handlingene våre og hvordan praksis ute på den enkelte skole blir. Vi bruker ordene for å kunne fortelle andre hva vi tenker, og god kommunikasjon avhenger av at vi har omtrent samme forståelse av ordenes betydning. Dette henger sammen med den sosiologiske teorien Thomas-teoremet, som sier at handlingene våre i en gitt situasjon styres av hvordan vi tolker og forstår situasjonen. Verken tolkning eller forståelse er objektive størrelser, de påvirkes av en mengde faktorer, blant annet kulturen vi befinner oss i, verdiene våre og våre tidligere erfaringer. At hvilken definisjon av mobbing og bruksforståelsen av begrepet er viktig for hvordan vi håndterer mobbing og krenkelser i praksis er et av funnene Ingunn Marie Eriksen og Selma Therese Lyng gjorde i sin studie på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet i perioden 2013-2015 (Eriksen og Lyng 2018). Det ligger ikke til min oppgave å gå nærmere inn i denne debatten, men det er viktig å ha med seg at det pågår en debatt på feltet. Myndighetene har for øvrig unnlatt å definere begrepene krenkelser og mobbing. § 9A-2 i Opplæringsloven slår fast at: «*Alle elever har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring*».

Videre er det opp til eleven selv å mene noe om sitt eget skolemiljø: «*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*» (Opplæringsloven § 9A-4, fjerde avsnitt). Prinsipalen staten har altså beveget seg fra å snakke om «mot mobbing» til å snakke om «for et trygt og godt skolemiljø».

4.3 Hvorfor er alle så opptatt av mobbing?

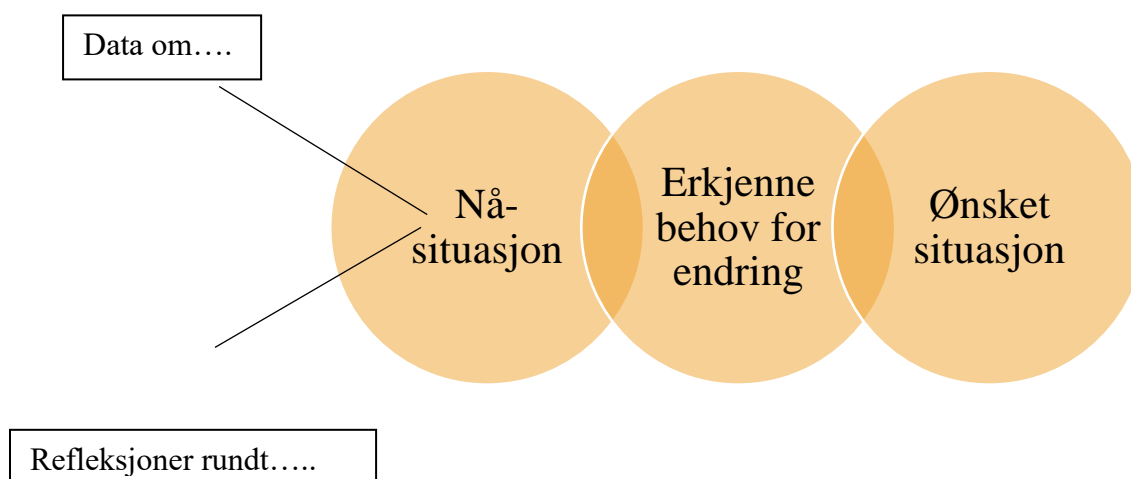
For om forskere og andre ikke er enige om hvilken definisjon på mobbing som er mest korrekt, så er det stor enighet om at mobbing ikke er ønskelig. Årsaken til det er de negative virkningene mobbing ofte har. Forskning viser blant annet at psykiske problemer ofte følger mobbeofre i lang tid etter at mobbingen er avsluttet (Fosse 2006). I følge Olweus og Breivik (2014) handler det om depressivitet, angst, lav selvtillit, ensomhet, selvmordstanker, psykotiske problemer og psykosomatiske plager som hodepine, magesmerter og søvnevansker. I Norge betyr dette at omtrent halvparten av voksne pasienter som oppsøker psykiatrisk poliklinikk opplevde mobbing da de gikk på skolen (Fosse 2006). Mange av dem som faller utenfor arbeidslivet som voksne rapporterer om mobbing i barnehage- og skolealder. Mobbing får store negative konsekvenser, både for enkeltmenneskene og for samfunnet. Og det er ikke bare de som mobbes som kommer dårlig fra mobbingen, også de som mobber har økt risiko for disse negative ringvirkningene. Aller verst er det for de barna som både blir mobbet og som selv mobber andre. For å skape trygge og gode skolemiljøer er det følgelig ikke tilstrekkelig å hjelpe dem som blir mobbet og krenket av andre; det er vel så viktig å hjelpe dem som står for mobbingen og krenkelsene. Og det holder ikke å konsentrere arbeidet rundt enkeltelever – det må også jobbes helhetlig med å skape inkluderende skolemiljøer. Halvparten av rektorene jeg snakket med forteller at tiltakene de bruker i de konkrete sakene med mobbing og krenkelser er endret etter at vi fikk nytt kapittel 9A i Opplæringsloven. To av rektorene sier at de oftere bruker tiltak rettet mot hele skolemiljøet. Mobbing er dessuten ikke noe som bare skjer i skolen, mange barn opplever å bli mobbet allerede i og fra barnehagen. Ingrid Lund et al (2015) har forsket på dette og resultatet finner vi i forskningsrapporten «Hele barnet, hele løpet; Mobbing i barnehagen».

4.4 Fase 1 og 2: Diagnose og definering og mål

For at skole-Norge skal lykkes med å implementere endringene i kapittel 9A i Opplæringsloven, er det, som i alt annet endringsarbeid, viktig å skape en form for vilje, motivasjon og entusiasme for arbeidet som skal gjøres (Skandsen, Wærness og Lindvig

2011). I dette ligger det også at det skapes en felles forståelse for nå - situasjonen, noe som ofte gjøres ved at ledere og personalet innhenter data rundt det aktuelle temaet og deler dette slik at de sammen kan reflekterer rundt problemstillingene. Når personalet så ser dette opp mot målene for organisasjonen, den ønskede situasjonen, vil endringsarbeidet forhåpentligvis oppnå legitimitet fordi behovet for endring tydeliggjøres og erkjennes (Skandsen, Wærness og Lindvig 2011). Dette er illustrert i figur 3. Dette tilsvarer fase 1 og 2 i modellen til Jacobsen (2018), se figur 1.

Å endre atferd er hardt arbeid, og derfor må lærere og øvrig personale i skolen oppleve at endringer har en hensikt.



Figur 2: Behov for endring-modellen. Knut Stranden IMTEC (Skandsen, Wærness og Lindvig 2011, 27)

I reformen av kapittel 9A i Opplæringsloven har prinsipalen staten valgt å kjøre en ovenfra- ned- prosess i tråd med hierarkidoktrinen. Over tid hadde det kommet tilbakemeldinger fra «alle kanter» om at agentene, skoleeierne og skolene ikke lykkes med å få bort mobbingen; mobbetallene var høyere enn ønsket, elevene rapporterte om mobbing i Elevundersøkelsen og Ungdata, mediene skrev om alvorlige mobbesaker og misfornøyde foreldre og barn som opplevde å ikke bli hørt og/ eller at tiltakene skolene satte inn ikke fungerte, Fylkesmennene fortalte om klagesaker og manglende enkeltvedtak og så videre. Samtidig opplevde, etter min erfaring, både skoleledere, lærere og øvrig personale at det å gjøre skolemiljøet trygt og godt var noe de jobbet med hver dag og «hele tida». At prinsipalen staten i denne situasjonen blir urolig er sannsynligvis forståelig for de fleste. Det foreligger informasjon som tyder på at det er et eller flere misforhold som bør avdekkes og håndteres. Hadde ikke agentene forstått

oppdraget sitt slik prinsipalen staten mente det? Var agentene uvillige til å gå inn i de vanskelige situasjonene og gjøre noe? Ble de sittende på gjerdet mens de venta og så det an? Prinsipalen staten trengte en analyse for å finne ut hva problemene skyldtes og hva som kunne gjøres med det (Jacobsen 2018) og oppnevnte derfor «Utvalget for virkemidler for det godt skolemiljø» gjennom kongelig resolusjon 9. august 2013. Dette utvalget skulle «*vurdere de samlede virkemidlene for å skape et godt psykososialt skolemiljø, motvirke og håndtere mobbing og andre uønskede hendelser i skolen*» (NOU 2015:2, forord). Resultatet av arbeidet ble NOU 2015:2 «Å høre til».

Innledningsvis skisserer NOU'en fem utfordringer som bidrar til at alt for mange opplever krenkelser og mobbing i norsk skole og at vi i blant annet i mediene finner sitater av typen: «*Det hjelper ikke å si i fra, de gjør ikke noe uansett*» (NOU 2015:2, forord). De fem utfordringene er: rettsikkerheten fordi elevenes rettigheter ikke blir oppfylt, skolekulturen fordi det er for lite fokus på nulltoleranse for mobbing og krenkelser, involvering og samarbeid fordi elever og foreldre ikke involveres nok i arbeidet, skoleeierne og skoleledernes mangelfulle kapasitet til å jobbe systematisk og langsiktig med å utvikle skolemiljøer medfører dårlig systematikk og at ansvarsfordelingen i støttesystemet er for utydelig (NOU 2015:2, 18- 20). NOU'en inneholder også forslag til endringer for å korrigere utfordringene og den la grunnlaget for reformen av kapittel 9A i Opplæringsloven fra og med 1. august 2017.

4.5 Fase 3: Plan og tiltak - hva gjør vi?

Opplæringsloven har siden 2002 hatt et helt kapittel som omhandler elevenes skolemiljø, kapittel 9A, så elevenes rett til et trygg og godt skolemiljø (Opplæringsloven § 9A-2) er ikke ny. At vi fortsatt får årlige rapporter om at elever ikke trives i skolen og at de opplever mobbing, må derfor handle om noe annet enn den juridiske retten de har. Da ligger det i kortene at det nok har noe med hvordan skole-Norge har forstått og praktisert lovverket å gjøre. Prinsipalen staten valgte som et viktig tiltak å endre mer eller mindre hele kapittel 9A i Opplæringsloven. Språket noe forenklet, noe er tydeliggjort og konkretisert og lovens virkeområde er presisert i en egen paragraf, § 9A-1. Kapittel 9A i Opplæringsloven sier at skolen skal jobbe proaktivt med å skape trygge og gode skolemiljøer samtidig som alle ansatte skal følge aktivitetsplikten slik at mobbing og krenkelser blir oppdaget og håndtert så raskt som mulig.

4.5.1 Ansvarliggjøring og systematikk

I NOU 2015:2 slås det fast at noen skoleeiere og skoler ikke har god nok systematikk i arbeidet, og at de i tillegg må bli mer målrettede. Opplæringslovens § 9A- 3 andre avsnitt sier at: «Skolen skal arbeide kontinuerleg og systematisk for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av kapitlet blir oppfylte. Rektor har ansvaret for at dette blir gjort». Paragrafen har blitt tydeligere enn før fordi det presiseres at det systematiske arbeidet skal bidra til og sørge for at elevenes rettigheter i henhold til kapittel 9A blir oppfylt. I tillegg er ansvaret lagt utvetydig hos rektor.

Både Moss og Vestby er kommuner som har hatt planverk over år. I Moss kommune har i en årrekke brukt programmet til Olweus, mens Vestby kommune ikke har fulgt noe fast antimobbeprogram. Olweus-programmet har et todelt hovedmål; «å forebygge mobbing og skape et trygt og godt læringsmiljø for alle» og «å redusere eksisterende mobbeproblemer» (RKBU- Vest). Rektorene i Moss sier alle at de har vært fornøyde med å være «Olweus-skoler» og tydeligheten som ligger i programmet, spesielt i forhold til hva som skal gjøres og hvem som skal gjøre hva. I begge kommuner har det vært et kommunalt utgangspunkt for den enkelte skoles arbeid, noe som har vært likt og noe som har vært mer opp til skolene.

Moss kommune har som nevnt over, i mange år vært en «Olweus-kommune». Gjennom programmet har skolene i kommunen også hatt en form for årshjul med de ulike aktivitetene som skulle gjennomføres. Nå er det bestemt at de skal slutte å bruke programmet. I stedet skal de, når kommunesammenslåingen med Rygge iverksettes 1. januar 2020, gå inn i et stort prosjekt med fokus på det totale læringsmiljøet. Den nye kommunen skal samarbeide med Senter for praksisrettet utdanningsforskning ved Høgskolen i Hedmark. De skal innføre L&P -modellen som blant annet Thomas Nordahl har vært med på å utvikle i alle skolene. Læringsmiljø og pedagogisk analyse, L&P, «er en strategi for systematisk, handlingsorientert og varig forbedringsarbeid i skolen» (Læringsmiljø og pedagogisk analyse).

Vestby har tradisjonelt ikke fulgt et antimobbe-program. I stedet har de hatt en handlingsplan for et godt psykososialt miljø på skolen og SFO. Planen har hovedsakelig vært utarbeidet sentralt, på skolekontoret, og den har gitt føringer og pålegg om hvordan det skal jobbes. Den har hatt et årshjul med aktiviteter for å skape trygge skolemiljøer og forebygge mobbing. Skolene har kunnet legge til aktiviteter som en form for lokal tilpasning. Det har vært hentet elementer fra flere ulike programmer og forskning. Siden høsten 2016 har kommunen og

skolene hatt et samarbeid med LIONS Vestby. Skolene har fått materiell som hører til «Mitt valg» og personalene har fått opplæring i bruken av opplegget i flere omganger. «Mitt Valg» er et program for «utvikling av et godt læringsmiljø og læring av sosial og emosjonell kompetanse» (Lions Norge). Siden høsten 2015 har kommunen hatt et eget «mobbeombud», eller en rådgiver for bedre barnehage- og skolemiljø som tittelen egentlig er. Rådgiveren brukes på ulike måter, både i forhold til forebygging, planarbeid og i konkrete enkeltsaker ute på skolene eller i barnehagene. Høsten 2017 bestemte skolesjefen at kommunen skulle søke om å være med på prosjektet «Inkluderende Barnehage- og Skolemiljø», som er «Kompetanseutvikling for barnehager, skoler, myndighet og eiere om mobbing og andre krenkelser» (Utdanningsdirektoratet 2018, Overordnet del). Kommunen fikk være med og arbeidet med utarbeidelse av prosjektplaner ble påbegynt januar 2018.

Kommunenes planer ser naturlig nok ulike ut, men innholdsmessig er det interessant at begge kommuners planer har så stort fokus på elevenes rettigheter og hva skolen skal gjøre hvis rettighetene ikke er oppfylt. Dette er selvsagt helt sentralt og agentene må ikke miste fokus på hvordan mobbing og krenkelser skal håndteres. Likevel er det påfallende at det ikke står mer om hvordan det skal jobbes for å oppnå at alle elevene har et trygt og godt skolemiljø i noen av de to kommunenes planer. Det blir som en av rektorene i Vestby sa: *«Vi har egentlig to planer, den ene for hvordan vi skal håndtere det når noe skjer og en generell plan vi har kalt IBS, inkluderende barnehage- og skolemiljøplan»*. Planene i de to kommunene er endret slik at de gjengir regelverket riktig. Skoleeier i begge kommunene har altså lagt til rette for at skolene kan jobbe systematisk og målrettet med å ivareta elevenes rettigheter gjennom å utarbeide planer eller maler for planer som sikrer systematikken i det kontinuerlige arbeidet. Det er også lagt opp til betydelig fokus og kompetanseheving hos alle ansatte gjennom satsningen på L&P - modellen i Moss og IBS - inkluderende barnehage- og skolemiljø i Vestby.

4.5.2 Regelverksforståelsen og rettssikkerhet

I NOU 2015:2 pekes det på at regelverksforståelsen har vært mangelfull, både hos skoleeiere, skoleledere og ansatte i skolen. Skole-Norge har rett og slett ikke forstått intensjonen med de ulike paragrafene. Dette kan ha medført at også elever og deres foreldre har fått mangelfull informasjon om og forståelse av de sterke rettighetene som var intendert. Det kan se ut som om terskelen for at foreldre kontakter skolen har blitt mye lavere, i alle fall sier fem av seks rektorer at de har inntrykk av at foreldrene tar kontakt tidligere enn før, som en av rektorene

sier: *«før så fant de seg liksom i så mye på en måte og så gikk det lang tid og når de endelig kom så...»*. I tillegg kan det også være at foreldre har henvendt seg til skolen, og så har ikke skolen gjort noe: *«for tidligere var det sånn at foreldrene sendte en mail til kontaktlærerne og så ble den liggende der fordi mailen ikke ble tolket som en melding om at barnet deres ble mobba»*. I det nye kapittelet 9A er denne problematikken til etterretning og myndighetene har endret både språk og form slik at mange nok vil mene at «det ikke er til å misforstå», noe som spesielt gjelder den nye § 9A-4 som omhandler aktivitetsplikten - nettopp at alle som jobber på skolen skal følge med, gripe inn, varsle, undersøke, sette inn tiltak og dokumentere arbeidet gjennom en aktivitetsplan (Opplæringsloven § 9A-4).

Særlig er Opplæringslovens § 9A- 4, fjerde ledd et godt eksempel på tydeliggjøringen: *«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»*. Her blir det veldig tydelig at skolene ikke bare skal forholde seg til Olweus' «gammeldagse» definisjonen av mobbing, som forutsetter at noe negativt skal ha skjedd gjentatte ganger, over tid og med et ujevnt maktforhold. Det er nok at eleven har en subjektiv opplevelse av at han/hun ikke har det trygt og godt i skolemiljøet for at skolen skal iverksette tiltak. Nettopp denne endringen, at rektor ikke lenger trenger å gjøre noen vurdering i fht om det skal fattes enkeltvedtak fordi en elev har vært utsatt for krenkelser eller mobbing eller ikke, er det to av rektorene som påpeker at de er veldig godt fornøyde med. Nå er elevenes subjektive opplevelse av skolemiljøet som trygt og godt eller ikke alt som betyr noe. Samtidig påpeker to av rektorene fra Moss at også elevenes subjektive rett til å vurdere at skolemiljøet ikke er trygt og godt er en utfordring. Som den ene sier: *«Alle kan påberope seg å bli krenka»*. Det handler blant annet om at når skolen undersøker og går inn i sakene, så viser det seg ganske ofte at den krenkede eleven også har sagt eller gjort ting som kan oppleves som krenkende, men fordi barn og foreldre er ulike og har ulik sårbarhetsgrad, tenker og handler de ulikt når ting skjer. En rektor problematiserer rundt dette med barns robusthet, og i hvilken grad vi bygger opp robuste barn gjennom praktiseringen av det nye kapittelet 9A i Opplæringsloven: *«Jeg er redd for at vi utdanner et samfunn med lett krenkbare personer som ikke blir robuste nok»*.

NOU 2015:2 slår altså fast at det har vært en manglende regelverksforståelse hos alle partene i skolesamfunnet og et av tiltakene var tydeliggjøringen av lovverket. Skolen plikter gjennom Opplæringsloven § 9A-9 å gi elever og foreldre informasjon om lovverket og rettighetene og rektor har etter § 9A-3 ansvaret for at skolen og dermed alle ansatte oppfyller alle lovens krav.

Men så da? Loven sier naturligvis ingenting om hvordan skoleeier og skoleledelse skal øke kompetansen sin. Planverkene i de to kommunene sier heller ingenting om dette. Det nærmeste er at Vestby kommune fra og med august 2015 har ansatt en rådgiver for bedre barnehage- og skolemiljø. I denne stillingen ligger det blant annet «opplysningsarbeid til ansatte og innbyggere knyttet til hvordan vi alle kan bidra til å bygge et godt miljø for barna våre.» (Handlingsplan for et trygt og godt psykososialt skolemiljø ved Vestby skolene og SFO, 2).

Informantene mine rapporterer at de har fått opplæring, både gjennom regelverkssamlinger hos Fylkesmannen og gjennom kommunens interne rektormøter. I Moss kan det virke som om rektorene selv har måttet fremme dette som saker til møtene, mens det i Vestby er skolesjefen via rådgiveren for bedre barnehage- og skolemiljø som har holdt temaet varmt de siste årene. Innholdet i regelverkssamlingene har blant annet handlet om forståelsen av aktivitetsplikten og håndtering av mobbing og krenkelser, forskningen på mobbing i skole og barnehage og «barnets beste» - vurderinger. Fylkesmannen har også gitt råd og tips i forhold til utarbeidelse av aktivitetsplaner og innholdet de ser etter. I tillegg har utdanningsdirektoratet gitt tilbud til kommunene om å delta i to varianter av prosjektet Inkluderende Barnehage- og skolemiljø, noe Vestby kommune har valgt å gjøre. Moss kommune har valgt å gå inn den desentraliserte ordningen som gir kommunene mulighet til å tilpasse kompetanseutviklingen til sine lokale behov (Utdanningsdirektoratet 2019).

4.5.3 Medvirkning og «barnets beste» - vurderinger

I kapittel 9A i Opplæringsloven, § 9-4 femte avsnitt står det: «Skolen skal sørge for at involverte elever blir høyrde. Kva som er best for elevane, skal vere eit grunnleggjande omsyn i skolen sitt arbeid». Dette avsnittet er nytt i forhold til tidligere kapittel 9A i Opplæringsloven og kan kobles direkte sammen med Barnekonvensjonens artikkel 3 og 12 som handler om henholdsvis barnets beste og barnets rett til å gi uttrykk for sin mening (Barneombudet). Seniorrådgiver for barnehage, skole og skolemiljø hos Barneombudet, jurist Kjersti Botnan Larsen, har hatt flere oppdrag for Utdanningsdirektoratet, blant annet i forhold til nettopp det juridiske rundt «barnets beste» - vurderinger og medvirkning. På en regelverkskonferanse i regi av Fylkesmannen i Oslo og Akershus 23. november 2018 la hun fram en oppsummering av erfaringene hos Fylkesmannen fra det første året med nytt kapittel 9A i Opplæringsloven. Fylkesmannen i Oslo og Akershus hadde fattet 122 enkeltvedtak i saker knyttet til kapittel 9A i Opplæringsloven i den aktuelle perioden. I 3 av 4 saker fikk

elever og foreldre medhold. Botnan Larsen påpekte at Fylkesmennene er nøye på om elevene har blitt hørt eller ikke og om skolen har gjort og begrunnet «barnets beste» - vurderinger. Hvis skolene ikke kan dokumentere slik praksis, vil Fylkesmannen vurdere aktivitetsplanene som mangelfulle og komme med pålegg om tiltak. Ingen av de gamle planene til Moss og Vestby nevner «barnets beste» - vurderinger eller medvirkning som en del av arbeidet skolen skal gjøre i forbindelse med såkalte 9A- saker. Jeg antok derfor at denne typen vurderinger vil medføre en endring av praksis ved alle skolene i de to kommunene og derfor spurte jeg alle rektorene om nettopp dette. I svarene kommer det tydelig fram at rektorene vet hva dette handler om, samtidig er dette det spørsmålet som får de mest ulne svarene og koblingen til at barnets rett til å uttale seg er det bare to av rektorene som gjør. Til gjengjeld sier disse to rektorene: *«barnet har rett til å bli hørt og rett til å uttale seg og er kanskje ekspertene på eget liv»* og *«la eleven komme med sin historie, sin situasjonsbeskrivelse aller først, og så ha den med og hensyn ta den i tiltakene i aktivitetsplanen»*. Bortsett fra den ene rektoren som sier at barnet får slippe til med sin opplevelse først, er det ingen av rektorene som blir konkrete på sin praksis på dette punktet. Rektorene gir derimot tydelig uttrykk for utfordringene de opplever knyttet til «barnets beste» - vurderingene. For hva når et barns beste ikke kan realiseres uten at det går ut over et annet barns beste? Eller det beste for en hel klasse? Og hvordan skal skolen dokumentere «barnets beste» - vurderinger hvis for eksempel familieforhold er en vesentlig del av vurderingen? Dette er et sårbart tema fordi skolen tross alt er avhengig av god kommunikasjon og samarbeid med alle foreldre. Rektorene har en del spørsmål og kanskje er det slik at den ene rektorens svar gjelder for dem alle: *«For å være ærlig tror jeg ikke vi er så veldig gode på det, egentlig. Vi snakker om det, men gjør det ikke systematisk og strukturert»*. Kjersti Botnan Larsen var tydelig på at «barnets beste» - vurderinger ikke er lett da hun snakket på konferansen 23. november 2018. Som hun sa: *«Det krever mye profesjonelt skjønn og bevisst fagkompetanse»*. Hun påpeker blant annet at forståelsen av mobbing vil kunne påvirke hva regnes som barnets beste, og nevner definisjonen til Roland og Olweus fra 1983 om at mobbing er gjentatte, ondsinnede handlinger mot noen som ikke kan forsvare seg og den nye definisjonen til Ingrid Lund om at mobbing hindrer barn i å være betydningsfulle deltakere i fellesskapet. «Barnets beste» - vurderinger vil følgelig kunne resultere i ulike tiltak i aktivitetsplanene avhengig av hvilken definisjon av mobbing skolen velger å bruke. «Barnets beste» - vurderinger må gjøres i hver enkelt sak og individuelt for det enkelte barnet. Barnets beste er ikke en konstant størrelse. Rektorene forteller om begynnende bevissthet og fokus på dette, de har beveget seg inn på

treningfeltet. Verken Moss eller Vestby bruker «barnets beste» - vurderinger som begrep i sine nye planer.

I forhold til medvirkning så er samarbeidet og kommunikasjonen mellom hjem og skole sentralt. Selv om foreldrene ikke skal ha det siste ordet i arbeidet med å skape trygge og gode skolemiljø for alle elevene, er de viktige samarbeidspartnere. Mye kan være gjort hvis skolen klarer å bygge gode relasjoner til foreldrene, slik at de føler seg trygge på at skolen ser barnet deres og vil gjøre sitt ytterste for at barnet skal ha det trygt og godt på skolen. Alle rektorene forteller om endret praksis i samarbeidet mellom hjem og skole i § 9A- saker etter at vi fikk nytt kapittel 9A i Opplæringsloven. For at elevene og deres foreldre skal kunne medvirke i arbeidet for å skape trygge og gode skolemiljøer, er det helt sentralt at de har god og forståelig informasjon om lovverket og intensjonen med det. Dette har prinsipalen staten sørget for å ivareta gjennom § 9A-9 i Opplæringsloven: *«Skolen skal informere elevane og foreldra om rettane i dette kapitlet. Skolane skal òg informere om aktivitetsplikta etter §§ 9 A-4 og 9 A-5 og om høvet til å melde saka til Fylkesmannen etter § 9 A-6»*. Ordlyden i paragrafen er såpass tydelig at det er vanskelig å forestille seg at skoleeiere og skoleledere kan påstå at de ikke forstod hva dette betød.

I Vestby kommunes plan står det i årshjulet at foreldrene skal ha informasjon om «Handlingsplan for et trygt og god psykososialt skolemiljø ved Vestbyskolene og SFO» på høstens foreldremøter, slik det også gjorde i tidligere plan. Vi finner ikke tilsvarende i «Systemarbeid § 9A» fra Moss, men i den gamle planen står det at foreldrene skal holdes godt orientert gjennom informasjon på foreldremøtene. Alle rektorene i Moss kommer i intervjuene innom at Moss er i en form for brytningstid, de skal avslutte det gamle arbeidet med Olweus og klargjøre seg for det nye prosjektet om læringsmiljø som starter opp når de to kommunene slår seg sammen 1. januar 2020. Det kan derfor være nærliggende å tenke at de fortsatt gir denne informasjonen til foreldrene, selv om det foreløpig ikke står i den nye planen. En av rektorene styrker den antakelsen når hun sier at avdelingslederene ved skolen er på alle foreldremøtene om høsten og oppfordrer foreldrene til å ta tidlig kontakt dersom det er noe. I intervjuene nevner to av rektorene i Vestby at de er på alle høstens foreldremøter og informerer om kapittel 9A i Opplæringsloven. I tillegg til å informere om regelverket, utdyper halvparten av rektorene at de også ber foreldrene om å ta raskt kontakt med skolen når de blir bekymret for barnet sitt. Fire av de seks rektorene, to i hver kommune, er tydelige på at de opplever at foreldrene har mer kjennskap til regelverket og rettighetene sine nå og at de er

mye raskere til å henvende seg til skolen enn tidligere. Fem av seks rektorer sier at foreldrene skjønner at de skal komme når det er noe, at de ikke er redde for å ta kontakt og at de kommer raskere enn tidligere.

Noe av det nye ser ut til å være at arbeidet med elevenes skolemiljø holdes høyere og at viktigheten forsterkes gjennom at det er skolens ledelse, ved rektor eller avdelingsleder, som gir informasjonen på foreldremøtene. På hjemmesidene til Moss kommune finner foreldrene «Null mobbing», som er en lenke som går direkte til nettsidene til Utdanningsdirektoratet og deres «Mobbing og mistrivsel - hva skal skolen gjøre?». På hjemmesiden til Vestby kommune finner foreldrene lenken til «Handlingsplan for et trygt og godt psykososialt skolemiljø ved Vestby skolene og SFO».

Både de gamle og de nye planene i begge kommuner har med at elevene skal ha informasjon om planene på området, og få mulighet til å medvirke gjennom blant annet samtaler, møter, refleksjon, Elevråd og ulike undersøkelser. Her ser det altså ikke ut til å være noen endring av praksis.

At elever og foreldre har fått mer informasjon enn tidligere, ser ut til å være en direkte konsekvens av det nye kapittel 9A i Opplæringsloven. Likeså oppfordringen om å ta raskt kontakt med skolen når det er noe. Likevel: en ting er å informere og oppfordre, noe annet er hva skolen gjør når elever og foreldre faktisk henvender seg. Begge kommuner har i sine planer, både gamle og nye, at skolen skal reagere umiddelbart når elever og/eller foreldre henvender seg i forhold til mobbing og krenkelser. I Moss sier planene at skolen skal innkalle elev og foreldre til et møte som første punkt, mens det i Vestbys planer står at skolen skal undersøke og observere og snakke med den som har opplevd krenkelsen eller mobbingen og deretter snakke med foreldrene til eleven. Alle rektorene i Moss sier at skolen i det første møtet med eleven og foreldrene primært er ute etter å lytte, la dem få tømme seg og slippe til med alt av opplevelser, følelser, tanker og så videre. Litt avhengig av type sak, vil partene deretter avtale de første tiltakene, undersøkelser og så videre. Deretter avholdes det et nytt møte i løpet av et par uker, der skolen forteller hva resultatene av undersøkelsene har vært, foreldrene forteller om hvordan de opplever situasjonen nå, og partene blir enige om tiltak videre. Sakens innhold avgjør hva som blir framdriftsplanen etter det. En av rektorene sier at dette er en endring av praksis som skyldes at foreldre tidligere har gitt tilbakemeldinger om at de ikke har følt seg godt nok i ivarettatt i disse møtene, at skolen primært har vært opptatt av å

forsvare seg og ikke har vært ydmyke i forhold til elevens situasjon. Alle rektorene i Moss forteller også om at de har en felles mal for å dokumentere aktivitetsplikten, som de begynner å fylle ut med en gang det kommer en henvendelse på dette området. Deretter avtaler de hvem som gjør hva videre. Rektorene forteller at de som regel har ukentlig kontakt med foreldrene fram til saken kan avsluttes.

Vestby har også en felles mal for dokumentasjon av aktivitetsplikten, men det er litt mer opp til hver enkelt skole hvordan det loggføres og dokumenteres før det eventuelt blir en aktivitetsplan som skal sendes hjem til foreldrene. Det er heller ikke en tilsvarende tydelig plan for det første møtet med elev og foreldre som alle må følge. Når det er sagt, så forteller alle de tre rektorene fra Vestby også at de har møter med foreldrene og tett dialog om tiltak og utvikling i sakene. Både i Moss og i Vestby er rektorene opptatt av hvordan de tar imot henvendelsen fra foreldrene eller elevene når de kommer. Som en av rektorene sa det: *«Vi får et annet forhold til foreldrene, de opplever ikke lenger å melde saker uten at det blir tatt på alvor»*. Alle rektorene er fornøyde med at prosessene settes i gang raskere nå og at skolen, barn og foreldre finner løsninger og tiltak sammen. To sier at de er spesielt fornøyde med skriftliggjøringen og at skolen har blitt mye mer tydelig, både i forhold til systematikken, dokumentasjonen og fokuset på arbeidet med å skape de trygge og gode skolemiljøene. En av rektorene er ekstra fornøyd med at endringen i loven gjør at skolen i større grad fortsetter arbeidet til det blir bra.

På spørsmålet om hvordan rektorene opplever samarbeidet med foreldrene etter endringen i § 9A i Opplæringsloven, sier alle at de får gode tilbakemeldinger fra foreldrene. De opplever at foreldrene mener at skolen tar arbeidet seriøst og at de som foreldre blir møtt med respekt uansett om de kommer med en stor eller en liten sak. Hvem foreldrene henvender seg til ser ut til å variere både i Moss og Vestby, det kan for eksempel være kontaktlærer, avdelingsleder eller rektor, uten at dette er noen endring. Henvendelsene kan komme gjennom mail, telefon eller oppmøte, også dette er uendret. Det som er litt nytt er at det hender elever henvender seg til rektor for å fortelle om mobbing og krenkelser. Rektorene har inntrykk av at foreldrene er fornøyde med måten det jobbes på i forhold til mobbing og krenkelser. *«Foreldrene tror vi håndterer det godt»*, sa en av rektorene, mens en annen sa: *«Foreldrene opplever at det ikke bare er snakk, men at det blir gjort noe»*. Rektorene opplever at de nesten alltid blir enige med elevene og foreldrene om hvilke tiltak det er fornuftig å sette inn. Flere av rektorene sier at de noen ganger må erkjenne overfor foreldre at saker er vanskelige og komplekse og at de

må oppfordre til samarbeid for å finne akseptable løsninger. Utfordringene kan også skyldes at skolen ikke vet hva de gode løsningene vil være eller at saken av ulike årsaker er kompleks. I Vestby står det tydelig i planverket at skolen i saker som virker fastlåste og vanskelige å løse alene skal henvende seg til andre for hjelp og støtte. Andre er for eksempel: rådgiver for bedre barnehage- og skolemiljø, PPT, helsesøster, barnevernspedagogen i skolen, barnevernet eller LOSen. Dette er ikke en endring, den samme formuleringen stod i det gamle planverket. Alle rektorene fra Vestby nevner spesielt rådgiveren for bedre barnehage- og skolemiljø som en viktig og dyktig samarbeidspartner.

I planene til Moss kommune står det ikke noe eksplisitt om dette på samme måte; det står at skolene vil bli tett fulgt opp av prosjektgruppa for Læringsmiljøprosjektet, men ikke hva dette innebærer. Ingen av rektorene nevnte dette spesielt i intervjuene.

4.5.4 Fylkesmannens rolle

I det gamle kapittel 9A i Opplæringsloven stod det i § 9A-2, fjerde avsnitt, at: *«Dersom ein elev eller forelder, eller eit av råda eller utvala ved skolen der desse er representerte, ber om tiltak for å rette på fysiske miljøtilhøve, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova. Om skolen ikkje innan rimeleg tid har teke stilling til saka, vil det likevel kunne klagast etter føresegnene i forvaltningslova som om det var gjort enkeltvedtak»*. Altså skulle skolen fatte enkeltvedtak i saker knyttet til krenkelsers og mobbing, og elever og foreldre kunne klage til Fylkesmannen - men det de kunne klage på var rettighetene i fht Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (heretter Forvaltningsloven). Følgelig kunne skolen ha fulgt alle plikter i forhold til både kapittel 9A i Opplæringsloven og Forvaltningsloven, uten at dette nødvendigvis betød at det var gjort noe som endret hverdagen for barnet som ble utsatt for krenkelsers og mobbing. Fylkesmannen hadde ikke myndighet til å pålegge skoleeier å iverksette bestemte tiltak eller gi negative konsekvenser ved feil og mangler i arbeidet.

I nytt kapittel 9A i Opplæringsloven er dette endret. Skolene skal ikke lenger fatte enkeltvedtak, de trenger altså ikke ta stilling til hvorvidt det har forekommet mobbing eller krenkelsers eller ikke. Nå er det barnets opplevelse av situasjonen som er avgjørende. Nettopp dette er flere av rektorene jeg har intervjuet både opptatte av og fornøyde med. De syns det kunne være utfordrende å fatte enkeltvedtak og en sier at: *«og den biten med å konkludere og fatte et*

enkeltvedtak om at eleven har det trygt og godt på skolen eller ikke, det syns jeg var utfordrende og veldig vanskelig».

Fylkesmannen har i det nye kapittelet fått en helt egen paragraf, § 9A-6, som sier hva og hvordan embetet skal håndheve aktivitetsplikten i enkeltsaker. Nytt er det at elever og foreldre kan gå rett til Fylkesmannen med sin klage hvis de mener at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø. Tidligere måtte en eventuell klage til skoleeier først. Det Fylkesmannen skal vurdere er hvorvidt aktivitetsplikten etter § 9A-4 og § 9A-5 i Opplæringsloven er oppfylt eller ikke. Dersom Fylkesmannen kommer til at skolen ikke har oppfylt aktivitetsplikten etter de to nevnte paragrafene, kan han «*vedta kva skolen skal gjere for å sørge for at eleven får eit trygt og godt skolemiljø*» (Opplæringsloven, § 9A-6, fjerde avsnitt). Skolen vil da få en frist for å gjennomføre vedtaket og Fylkesmannen følger opp saken videre. § 9A-10 gir også Fylkesmannen rett til å vedta sanksjoner som følger skolens ordensreglement, og at en elev må bytte skole (Opplæringsloven, § 8-1 fjerde avsnitt). I tillegg har myndighetene, for å sikre at skolene gjennomfører tiltak pålagt av Fylkesmannen, gitt Fylkesmannen mulighet til å fastsette tvangsmulkt for skoleeieren (Opplæringsloven § 9A-12). Når Fylkesmannen har vurdert en klagesak, fattes det et enkeltvedtak. Det gir elever og foreldre rett til å klage etter reglene i Forvaltningsloven. Klageretten gjelder ikke skoleeier.

Prinsipalen staten har altså lyttet til utvalget og sørget for at tilsyns- og klageinstansen har mulighet til «*å pålegge skoleeieren og skolen administrative sanksjoner og reaksjoner*» (NOU 2015:2, 18). Det er lagt betydelig «makt bak krava». At Fylkesmannen både kan pålegge agentene å iverksette konkrete tiltak og gi tvangsmulkt, er to insentiver som skal sørge for å motivere agentene til innsats. Agenter som ikke har forstått oppdraget eller ikke har tatt det på alvor eller har valgt å prioritere det bort, vil ikke lenger kunne gjøre det uten at det får konsekvenser. Prinsipalen staten har oppnådd å kunne sikre langt flere barn trygge og gode skolemiljøer - enten så sørger agentene for dette selv, eller så kan elever og foreldre klage til Fylkesmannen som deretter kan tvinge agentene til aktiv handling i sakene. Det at myndighetene har sett seg nødt til å gå til det skrittet å gi Fylkesmannen slik makt, kan oppleves på ulike måter av agentene. Som en av rektorene sier: «*Samtidig så er man jo veldig redd for Fylkesmannen; det er veldig skummelt..*». En annen rektor sier: «*Jeg tenker ikke så mye på Fylkesmannen; når jeg tenker at vi skal jobbe forebyggende for et godt skolemiljø så er det ikke Fylkesmannen som ligger baki der*».

Alle rektorene jeg har intervjuet, sier at de, til tross for Fylkesmannens rolle som klageinstans og nærmest dommer overfor skoleeiere og skoleledelse, har hatt forventninger om en form for samarbeid. Rektorene sier ting som følger: «Jeg forventa at vi skulle få hjelp, at vi skulle få veiledning, at vi skulle få lov til å prøve å bli bedre» og «Jeg hadde jo forventning om at hvis vi har brutt loven, så måtte de si hva som skal til for at lovverket blir oppfylt. Men det kom ikke». Som sitatene antyder, har ikke Fylkesmannen levd opp til forventningene så langt, verken for rektorene i Moss eller i Vestby. Likevel er det klare forskjeller mellom erfaringene rektorene i de to kommunene har.

To av rektorene jeg snakket med fra Moss har hatt klagesaker hos Fylkesmannen. Begge disse rektorene har opplevd at Fylkesmannen ikke er interessert i å ha noen dialog med skolen, at Fylkesmannen bare vil se på sakspapirene og lytte til eleven og foreldrenes opplevelse i saken før de fatter vedtak. En av rektorene mener at hun ikke fikk noen begrunnelse på hvordan de hadde brutt loven når enkeltvedtaket kom fra Fylkesmannen. Den tredje rektoren opplevde å bli avvist hos Fylkesmannen da hun ringte for å få råd i en krevende sak. Begrunnelsen fra Fylkesmannen var at de ikke kan uttale seg om saker i tilfelle det kommer en klage på et senere tidspunkt.

En av rektorene jeg snakket med i Vestby hadde en sak gående hos Fylkesmannen i det lovendringen kom. Hun opplevde Fylkesmannen som ryddig og ærlig; embetet hadde ikke alle svarene og var avhengige av å lære gjennom behandling av sakene som kom inn. Siden har rektoren opplevd å få gode råd og oppskrifter, og at Fylkesmannen er opptatt av at skolen skal kunne lære. Rektoren tror det handler litt om hvordan skolen møter en henvendelse fra Fylkesmannen når klagesaker kommer. Skolen kan enten se på det som hjelp og en mulighet til å lære eller som en straff og gå i forsvar. Ingen av de andre rektorene i Vestby har hatt klagesaker hos Fylkesmannen, men den ene rektoren har ringt for å spørre om råd og veiledning i en sak skolen jobbet med. Rektoren opplevde å bli møtt på behovet sitt. Hun fortalte om tiltakene som var gjort, og Fylkesmannen gav tilbakemelding om at det hørtes ut som om de hadde jobbet godt og mente at det ikke var åpenbare tiltak som manglet.

Etter å ha snakket med disse seks rektorene, ble det veldig tydelig at de har ulike erfaringer med hvordan Fylkesmannen har gått inn i klagesaker og mulighetene for samarbeid og dialog. Jeg har selvsagt bare hørt en side av saken, likevel er det påfallende hvor forskjellig opplevelsen av hvordan de to Fylkesmennene griper an sitt mandat er. Mine funn sammenfaller med funnene i Barneombudets rapport «God hjelp til rett tid?» (Larsen 2018). Fylkesmannen i Oslo og Viken

publiserte for øvrig 5. april 2019 et tilbud til skoleeiere om veiledning i løpet av året. Det blir både interessant og spennende å erfare hvordan praksis vil bli i fortsettelsen, nå som Fylkesmennene i Østfold, Akershus, Buskerud og Oslo er slått sammen til Fylkesmannen i Oslo og Viken.

4.6 Fase 4: Implementering og utprøving

Som allerede nevnt, hadde skoleeier og skoleledere 11-12 arbeidsdager sammen med det pedagogiske personalet fra endringene i kapittel 9A i Opplæringsloven ble vedtatt 9. juni 2017 til loven trådte i kraft. I den perioden skulle de også både sette seg inn i, tolke og forstå lovendringene, i tillegg til at selve implementeringen måtte planlegges. Hvis vi legger til grunn at de fleste arbeidstakere ønsker at elevene skal trives og ha det trygt og godt på skolen, bør vi også forutsette at de hele tiden har gjort så godt de har kunnet. Dermed blir det også naturlig å forvente at en endring av handlinger krever begrunnelser, forklaringer, opplæring og trening. Å endre handlinger er hardt arbeid, og skal organisasjonen lykkes må ledelsen mestre balansegangen mellom det å stille tydelige krav til personalet sitt og det å være støttende veileder i treningsarbeidet. (Skandsen, Wærness og Lindvig 2011). Det må være rom for å prøve og feile, reflektere og prøve igjen.

Alle rektorene i både Moss og Vestby sier at de brukte mye tid på planleggingsdagene høsten 2017 til å informere personalet om det nye kapittelet 9A i Opplæringsloven, forklare hva det betyr og å klargjøre forventninger om hvordan de skulle handle i henhold til den nye aktivitetsplikten. To av rektorene i Vestby brukte kommunens rådgiver for bedre barnehage- og skolemiljø til selve gjennomgangen, mens de andre fire rektorene, de tre i Moss og en i Vestby, gjorde det selv. Rektorene forteller videre at de fulgte opp arbeidet med implementeringen gjennom hele skoleåret 2017/2018. Erfaringen til rektorene er at de ansatte har blitt mye mer bevisste sitt ansvar for å følge med. I Vestby har arbeidet deretter blitt koblet til prosjektet Inkluderende barnehage- og skolemiljø, mens skolene i Moss fortsatt venter på sammenslåingen med Rygge kommune og oppstarten av L&P - modellen.

4.7 Fase 5: Evaluering

Uansett hva planer og rektorer sier, det aller viktigste er hva hovedpersonene – elevene - opplever i sin skolehverdag. For å kunne bringe dem inn i forskningen min, har jeg, som jeg skrev i kapittel 3, hentet inn resultatene fra Elevundersøkelsen høsten 2016, 2017 og 2018 for 7. og 10. trinn. Tallene ligger i tabell 4 under. Fase 5 i endringsprosesser handler om at

organisasjonen evaluerer om de iverksatte tiltakene har gitt ønsket resultat (Jacobsen 2018). Her er det viktig at ledelsen legger til rette for at organisasjonen kan lære og utvikle seg videre. Grovt sett er det to mulige utfall av evalueringsfasen; enten så har tiltakene ført til at organisasjonen har lyktes og da skal de kanskje forsterkes, utvides og videreføres, eller så har de ikke fungert som forventet. Da må kanskje tiltakene justeres eller endres. Nettopp dette at skolen som organisasjon får tak i feedback og lærer er et av de nye kravene i Overordnet del i læreplanen, der det står at: *«Skolen skal være et profesjonsfaglig fellesskap der lærere, ledere og andre ansatte reflekterer over felles verdier, og vurderer og videreutvikler sin praksis»* (Utdanningsdirektoratet 2017).

Ser vi nærmere på tallene fra Elevundersøkelsen, ser vi at prosenten elever som opplever å bli mobbet på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere har gått ned, både for 7. og 10. trinns elever og uansett om vi ser på det nasjonale snittet, tallet for Moss kommune eller tallet for Vestby kommune. Både nasjonalt og i Vestby kommune er endringene størst for 10. trinn, mens det i Moss er størst endring for 7. trinn. Det som likevel er felles er at nedgangen er størst for det trinnet som rapporterte om mest mobbing i 2016. Som ventet ser 2017 ut til å ha vært et toppår for mobbingen på norske skoler. Som ventet fordi vi med lovendringen også fikk ytterligere fokus på krenkelser og mobbing i skolemiljøet, både på skolen, i mediene og ganske sikkert også hjemme. Det vi fokuserer på, får vi mer av, og forskjellen kan bli stor når «alle» er på jakt etter mobbing og krenkelser. For selv om det er elevene som besvarer Elevundersøkelsen, så blir de nødvendigvis påvirket av de voksne de har rundt seg, både hjemme og på skolen. Spørsmålet om hva som helt konkret ligger til grunn for endringene i tallene ligger utenfor rammene av min forskning. Så om det skyldes at skolene generelt sett jobber bedre og mer systematisk med det generelle skolemiljøet og om vi reelt sett har færre som føler seg mobbet eller om skolene er mye raskere til å ta tak i og løse saker eller en kombinasjon av disse faktorene og andre faktorer får andre undersøke nærmere. Nedgangen i mobbingen kan jo også være enestående for 2018, så det blir interessant når tallene for 2019 foreligger - om tendensen til redusert mobbing vedvarer.

Tabell 2: Andelen som blir mobbet på skolen 2-3 ganger i måneden eller oftere, i prosent (Skoleporten 2019)

År	Årstrinn	16-17	17-18	18-19	Endring i % 2017→2018	Endring i % 2016→2018
Nasjonalt	7.trinn	7,1	7,2	7,0	- 0,2	- 0,1
	10.trinn	7,7	8,3	7,1	- 1,2	- 0,6
Moss	7.trinn	7,9	5,3	5,1	- 0,2	- 2,8
	10.trinn	6,4	7,2	5,2	- 2,0	- 1,2
Vestby	7.trinn	4,8	6,7	4,2	- 2,5	- 0,6
	10.trinn	7,6	10,4	6,4	- 4,0	- 1,2

I evalueringsfasen bør det innhentes relevante data fra ulike kilder, ikke bare det ene spørsmålet i Elevundersøkelsen. Det kan være flere spørsmål fra Elevundersøkelsen som kan indikere noe, som de to eksemplene under, men det kan også være helt andre kilder.

Prinsipalen staten vil ganske sikkert bruke informasjon fra fylkesmennene, mens en skole antakelig vil bruke informasjon de får fra alle elevene gjennom elevsamtalene som en datakilde.

Tabell 3: De voksne på denne skolen sørger for at vi følger reglene for hvordan vi skal ha det på skolen (Skoleporten 2019)

År	Årstrinn	16-17	17-18	18-19	Endring
Nasjonalt	7.trinn	4,4	4,4	4,5	+ 0,1
	10.trinn	4,0	4,0	4,1	+ 0,1
Moss	7.trinn	4,4	4,3	4,6	+ 0,3
	10.trinn	4,4	4,4	4,6	+ 0,2
Vestby	7.trinn	4,4	4,4	4,6	+ 0,2
	10.trinn	4,1	4,0	4,1	+ 0,1

Tabell 4: De voksne på denne skolen reagerer på samme måte hvis elevene bryter reglene (Skoleporten 2019)

År	Årstrinn	16-17	17-18	18-19	Endring
Nasjonalt	7.trinn	3,8	3,8	4,1	+ 0,3
	10.trinn	3,4	3,4	3,7	+ 0,3
Moss	7.trinn	3,9	3,7	4,2	+ 0,5
	10.trinn	3,7	3,6	4,0	+ 0,4
Vestby	7.trinn	3,9	3,7	4,1	+ 0,4
	10.trinn	3,6	3,5	3,6	+ 0,1

Hvis vi går enda dypere ned i disse tallene, vil vi oppdage at det er store forskjeller, både mellom kommuner og mellom skoler i en og samme kommune. Berit Lødding og Nils Vibe har forsket på nettopp slike forskjeller og har brukt både kvalitative og kvantitative metoder for å finne forklaringer på forskjellene (Lødding og Vibe 2010). I mitt forskningsprosjekt har jeg ikke sammenlignet på skolenivå, men for en skoleeier og rektorene i en kommune, vil konkrete tall koblet opp mot blant annet forskningen til Lødding og Vibe og Thomas Nordahl (Amundsen 2015) kunne gi viktig kunnskap og mulighet for refleksjon og videre arbeid. I dette kapittelet har jeg koblet resultatene av forskningen min til det analytiske rammeverket i oppgaven. Jeg har brukt fasene i endringsprosesser som ramme for arbeidet med analysen. Nå venter konklusjonen i forhold til funnene mine.

5 KONKLUSJON

- Og sammen vil vi vandre, med målet å forandre.

Vi setter en strek over fordom og hat.

For nå som vi er flere, så kan vi inspirere

og vise en verden som spiller på lag (BlimE- 2018, Freddy Kalas)

Problemstillingen i forskningsprosjektet mitt har vært: Hvordan har nytt kapittel i 9A i Opplæringsloven endret skolers praksis i håndteringen av mobbing og krenkelser? I konklusjonen skriver jeg om de viktigste funnene i forskningen min.

Som vi husker fra det analytiske rammeverket til denne oppgaven, er en reform en endring av noe bestående for å få til en forbedring. Så da prinsipalen staten gav oss et nytt kapittel 9A i Opplæringsloven, var det for at skole-Norge skulle lykkes bedre med å skape trygge og gode skolemiljøer uten mobbing og andre krenkelser for alle elevene. Jeg har forsket på hvordan skolens praksis i håndtering av mobbing og krenkelser har endret seg som en følge av endringene som ble gjort.

Rektorene jeg har intervjuet i forbindelse med oppgaven, er tydelige på at det har skjedd flere endringer av praksis i håndteringen av mobbing og krenkelser som en følge av det nye kapittelet 9A i Opplæringsloven. Både Moss og Vestby er kommuner som har jobbet systematisk over år. Begge har planer og noen tiltak som er felles for alle skolene i kommunen, samtidig som skolene også har handlingsrom til å jobbe tilpasset skolens særegne behov. Skoleeiernivået i både Moss og Vestby har bestemt seg for å satse på utvikling av skolemiljøet gjennom to ulike prosjekter, Moss skal i gang med Læringsmiljøprosjektet når de slår seg sammen med Rygge kommune 1. januar 2020, mens Vestby kommune allerede er i gang med prosjektet Inkluderende barnehage- og skolemiljø. Rektorene sier er at skolene holder temaet enda høyere oppe nå enn tidligere. Blant annet er skolens ledelse ved rektor eller avdelingsleder på høstens foreldremøter. Der informerer de om kapittel 9A i Opplæringsloven, skolens arbeid med å skape trygge og gode skolemiljøer, elevenes rettigheter, aktivitetsplikten, saksgangen når det blir meldt om mobbing og krenkelser, klageretten og klageinstansen og så videre. I tillegg forteller rektorene om at varsler om mobbing og krenkelser følges opp på en annen måte enn tidligere. Alt går mye raskere nå enn før vi fikk det nye kapittelet 9A i Opplæringsloven. Elever og foreldrene kalles raskt inn til et

møte og i begge kommunene er skolens ledelse med på oppstartsmøtene. I Moss har de en mal for disse møtene, som rektorene mener brukes på alle skolene i kommunen. I Vestby har de ikke laget noen mal som alle skal benytte. Rektorene er tydelige på at elever og foreldre følges tett opp og at skolen er nøye på å dokumentere arbeidet som gjøres, både gjennom aktivitetsplaner og andre dokumenter. Begge kommunene har utarbeidet en mal for aktivitetsplanene.

Rektorene i både Moss og Vestby forteller at foreldrene gir uttrykk for å være fornøyde med skolens arbeid, at de opplever å bli tatt på alvor og hørt. Elevene og foreldrene sier til rektorene at de opplever at noe blir gjort, at noe skjer når de henvender seg til skolen. Alle rektorene er fornøyde med at de ansatte har blitt mer bevisste på ansvaret og aktivitetsplikten de har. De følger bedre med og varsler saker og mistanke om saker mye raskere til avdelingsledere og rektor. To av rektorene i Vestby forteller at de merker en stor positiv endring hos de ansatte på SFO i samme retning, mens SFO ikke nevnes spesielt av rektorene i Moss.

Innføringen av det nye kapittelet 9A i Opplæringsloven 1. august 2017 ser ut til å ha medført at skolene har endret sin praksis i håndteringen av mobbing og krenkelser. Ved at skolene har endret sin praksis, blant annet ved å gi mye tydeligere informasjon til alle foreldre og møte foreldre som henvender seg på en bedre måte, ser det ut til at også foreldrene har endret sin atferd. Alle rektorer opplever at foreldre tar raskere kontakt med skolen, at de har mer kjennskap til rettighetene sine og at de finner seg i mindre enn før. Summen av dette må være at mange barn får hjelp med mobbing og krenkelser mye tidligere nå. Hvis vi våger å tro tallene fra Elevundersøkelsen, er mobbingen i Norge på vei ned. Måten rektorene i disse to kommunene beskriver dialogen med foreldrene på, vitner om at det i større grad er snakk om et samarbeid nå. Det har blitt tydeligere for foreldrene og elevene at de og skolen har det samme målet - nemlig at elevene skal ha det trygt og godt når de er på skolen.

Samtidig er det viktig å ha med seg hva forskningen sier om implementering av endringer - det tar tid (Jacobsen 2018). I forhold til reformen av kapittel 9A i Opplæringsloven har mye vært lagt til rette for nettopp raske endringer. Skole-Norge har vært under et stort press over år, blant annet fra politikerne og media som ettertrykkelig har fortalt at jobben som gjøres ikke er god nok, og mang en ansatt har nok kjent på behovet for endring. Selve lovendringen var varslet i god tid og ble lagt ut for høring før den ble vedtatt. Dermed visste i det minste

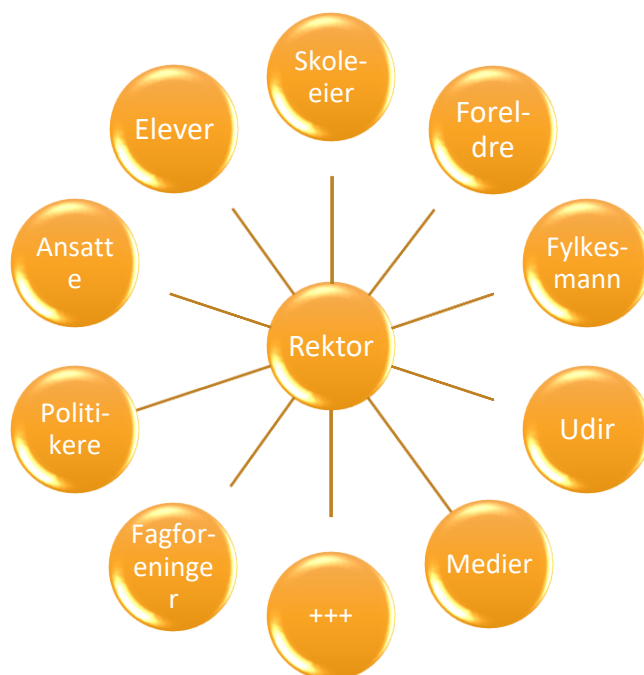
skoleeiere og skoleledere omtrent hva som ville komme til skolestart i august 2017 og kunne planlegge endringsprosessen i god tid. Selv om det tilsynelatende er gjort viktige endringer av praksis på kort tid, vil det ta tid før endringene «sitter i ryggmargen» hos ansatte i skole og SFO, hos skolelederne og hos skoleeierne.

Det er verdt å merke seg at endringene rektorene forteller om primært handler om det reaktive arbeidet knyttet til mobbing og krenkelser som allerede har skjedd og endringer av praksis i håndteringen av disse sakene - som er det jeg har forsket på i denne oppgaven. Insentivene prinsipalen staten har valgt overfor agentene sine, skoleeiere og skoleledere, er relativt strenge. Opplæringslovens § 9A-4 fjerde ledd, gir Fylkesmannen mulighet til å vedta hvilke tiltak skolen skal iverksette i tilfeller der Fylkesmannen finner at skolen ikke har oppfylt aktivitetsplikten sin. Videre står det i Opplæringslovens § 9A-12: *«For å sikre gjennomføringa av vedtak etter § 9 A-6 fjerde ledd kan Fylkesmannen og klageinstansen fastsetje tvangsmulkt for skoleeigaren. Avgjerd om tvangsmulkt kan gjerast samtidig med vedtak etter § 9 A-6 fjerde ledd eller seinare»*. I tillegg fastslår § 9A-13 i Opplæringsloven at både ansatte i skolen, rektor og skoleeier kan straffes *«med bøter, fengsel i opp til 3 måneder eller begge deler»* (Opplæringsloven § 9A-13). Skolesektoren har rykte på seg for å være tungrodd i forhold til endringsarbeid, men når vi ser på disse insentivene fra prinsipalen staten, kan det neppe overraske noen at agentene skoleeierne og skolelederne har vært motiverte til å jobbe for oppfylle lovkravene myndighetene har gitt.

Rektorene har hatt et ønske om å endre praksis på et område til; de har ønsket å få til et samarbeid med Fylkesmannen i saker knyttet til mobbing og krenkelser. I forkant av at endringene i kapittel 9A i Opplæringsloven kom, ble skoleeiere og skoleledere forespeilet at det skulle være mulig å få veiledning av Fylkesmannen ved behov. Dette gir mening fordi det må være et mål å løse saker raskest mulig på et lavest mulig nivå slik at elevene det handler om får den hjelpen de trenger. Det vil også være ressursbesparende hvis skolene klarer å håndtere mobbing og krenkelser slik at man kan unngå en del klagesaker. Rektorene forteller om ulike opplevelser når de har henvendt seg for å be om veiledning. Rektorene i Moss opplever å bli avvist når de ber om veiledning, fordi Fylkesmannen «sparer» seg til eventuelle klagesaker, mens rektorene i Vestby opplever å få god veiledning når de spør. Når erfaringene er så ulike, kan det tyde på at Fylkesmannen i Østfold og Fylkesmannen i Oslo og Akershus ikke hadde forstått oppdraget sitt likt. Nettopp regelverksforståelsen var en av svakhetene ved det gamle kapittel 9A i Opplæringsloven som ble påpekt i NOU 2015:2. Det skal bli

spennende å følge Fylkesmannens praksis når de to embetene pluss Fylkesmannen i Buskerud nå er slått sammen til et fra 1. januar 2019; Fylkesmannen i Oslo og Viken.

Skolen er et svært viktig politiske område i Norge. Det forventes at nærmest alle utfordringer skal kunne løses gjennom skolesystemet. Dette medfører et stort press på skolen, kryssende forventninger, stadige krav om reformer og pålagte endringer. I dette spenningsfeltet står rektor og må balansere forventningene fra de ulike interessentene som skolen har. Det handler ikke nødvendigvis om at noe er urimelig eller dårlig, men det har med skolens kapasitet for endring å gjøre og hyppigheten av reformer. I modellen under har jeg plassert rektor i midten. Rundt har jeg satt inn noen av de mange interessentene skolen har. Flere av de jeg har tatt med, kunne vært delt opp ytterligere. Det er for eksempel politisk press både lokalt og nasjonalt og foreldregruppa er absolutt ikke en homogen gruppe med sammenfallende ønsker, forventninger og behov. Modellen viser altså en forenkling av virkeligheten, men likevel mener jeg den sier noe om rektorrollen og spenningsfeltet når endringskrav generelt – mobbing og krenkelser spesielt, skal håndteres.



Figur 3: Modellen illustrerer spenningsfeltet rektor står i mellom skolens ulike interessenter

Erfaringen viser at trygge og gode skolemiljøer er ferskvare - ingen skole kan på noe tidspunkt konkludere med at målet er nådd og at de kan gå videre til andre oppgaver. Dersom vi skal lykkes med å redusere omfanget av mobbing og krenkelser over tid, må dette arbeidet

kontinuerlig være i fokus. Og kanskje krever det at skoleeiere, skoleledere og skoler klarer å jobbe mer proaktivt, forebygge framfor å reparere når mobbing og krenkelser først har skjedd. Selv om det må være nulltoleranse for mobbing, er målsetningen om utryddelse av mobbing en visjon vi aldri kommer til å nå. Dermed blir utholdenhet og pågangsmot viktige stikkord. Både det rektorene forteller om skolenes nye praksis i håndteringen av mobbing og krenkelser, kommunenes planverk og resultatene av Elevundersøkelsen på 7. og 10. trinn høsten 2018 kan tyde på at skolen er på rett vei i forhold til intensjonene myndighetene hadde med å innføre nytt kapittel 9A i Opplæringsloven 1. august 2017. Likevel: det har gått relativt kort tid. Å lykkes med varige endringer krever vanligvis at det jobbes med det over tid, kanskje så lenge som 3-5 år. Så hva skjer med fokuset på arbeidet med å skape trygge og gode skolemiljøer når skolemyndighetene kommer med nye reformkrav? For eksempel har vi allerede fått en ny overordnet del i læreplanen og høsten 2020 skal fagplanfornyelsen iverksettes.

Det analytiske rammeverket jeg valgte for forskningen min har fungert godt sammen med dataene jeg har samlet inn. Det har vært interessant å sammenligne de to kommunene Moss og Vestby, og i forhold til det rektorene forteller om hvordan praksisen i håndteringen av mobbing og krenkelser har endret seg, ser det ut til at likhetene er større enn forskjellene. Når det gjelder selve planverkene, så er det litt større forskjeller der per i dag. Moss kommune er i en slags ventesituasjon og hva som kommer av planverk når kommunen slås sammen med Rygge 1. januar 2020 vites ikke foreløpig. Likevel: det er stort sammenfall mellom det som faktisk står i de skriftlige planene og det rektorene forteller om som praksis. Når prinsipalen staten går til det skrittet å reformere kapittel 9A i Opplæringsloven, har den naturlig nok brukt sin autoritet. Slik de plikter å gjøre, når det oppdages utfordringer i en sektor. Å se endringene i lys av prinsippal - agentteorien er både nyttig og meningsfullt.

Hvis jeg måtte valgt et annet analytisk rammeverk for oppgaven min, ville jeg ønsket å forske på kultur - perspektivet og gått nærmere inn på mulig stivhengighet i de to kommunene Moss og Vestby. Jeg ville forsøkt å koble dette opp mot de faktiske tiltakene skolene iverksetter for å forebygge mot og få slutt på mobbing og krenkelser.

Resultatene og funnene fra forskningen min kan ikke generaliseres til å gjelde alle skoler i alle kommuner i Norge, og slik ekstern validitet var heller ikke formålet med forskningen min. Da måtte forskningsdesignet og omfanget sett annerledes ut. Samtidig kan funnene mine, det

rektorene forteller og det som står i planene, bekrefte teorien om at dersom prinsipalen finner riktige insentiver vil disse gi agenten egeninteresser i å nå prinsipalens mål og dermed motivere for innsats.

Hvordan skolene har endret og endrer sin praksis som en følge av lovendringen kan bli helt avgjørende for om vi sammen kan klare å redusere mengden krenkelser og mobbing her til lands. Og skulle vi klare det, kan vi samtidig kanskje bidra til å heve livskvaliteten til mange som ellers ville slite på ulike måter gjennom hele livet. I mitt lille forskningsprosjekt har jeg intervjuet seks rektorer i to kommuner og sammenlignet de to kommunenes planverk. Jeg mener viktigheten av problemstillingen er stor. Kanskje er det også noe informasjon i mitt lille forskningsprosjekt som blant annet fylkesmannen kunne ha nytte av å ha kjennskap til.

Å høre til og være en del av et fellesskap ser ut til å være det aller viktigste for oss mennesker. Når barna selv gir uttrykk for at det de frykter mest er å bli utestengt fra leken i barnehagen (Lund et al 2015), viser de allerede som små en form for bevissthet rundt viktigheten av å være inkludert.

Når jeg har valgt å bruke sitater fra BlimE - 2018 og Kong Haralds nyttårstale 2017, er det for å vise at arbeidet med å skape trygge og gode skolemiljøer handler om noe mye større enn hvordan skoleverket proaktivt forebygger eller reaktivt håndterer mobbing og krenkelser. Inkludering er et stort og omfattende samfunnsproblem som berører alle innbyggerne i et land - og det kan ikke løses av skole alene! Skal vi lykkes, må rett og slett alle bidra, fra Kong Harald til Jørgen Hattemaker. Alle må velge å være endringsagenter og det hjelper når noen med sosial autorisering går foran og viser vei, som Kong Harald og Freddy Kalas. Sammen kan vi skape et samfunn der det er rom for alle - uansett. Sammen må vi være som et stort orkester, der alle har sine roller og oppgaver, som de kjenner og mestrer, slik at lyden av orkesteret blir klar, tydelig og nydelig inkludering!

6 Referanser

- Aarø, Leif Edvard. 2015. «Fakta om mobbing blant barn og unge». Hentet 28. desember 2018. <https://www.fhi.no/fp/barn-og-unge/oppvekst/fakta-om-mobbing-blant-barn-og-unge/>
- Amundsen, Bård. 2015. *Sånn får vi god skole, mener skoleforskeren*. Hentet 5. mai 2019. https://forskning.no/skole-og-utdanning-samfunnskunnskap-barn-og-ungdom/sann-far-vi-god-skole-mener-skoleforskeren/498374?fbclid=IwAR0EK3FErNJTrvi0prztf7rDqWA7c5uzyw-C47CNdXc62QZ8_YWwvjvY4A#.VXmyMT3DKqA.facebook
- Barneombudet. Udatert. *Artikkel 3 barnets beste- fulltekst*. Hentet 19. april 2019. <https://barneombudet.no/dine-rettigheter/barnekonvensjonen/artikkel-3/artikkel-3-barnets-beste-fulltekst/>
- Barneombudet. Udatert. *Artikkel 12 barnets rett til å gi uttrykk for sin mening- fulltekst*. Hentet 19. april 2019 <https://barneombudet.no/dine-rettigheter/barnekonvensjonen/artikkel-12-barnets-rett-til-a-gi-uttrykk-for-sin-mening/artikkel-12-barnets-rett-til-a-gi-uttrykk-for-sin-mening-fulltekst/>
- Barneombudet. Udatert. *Hva er mobbing?* Hentet 14. mars 2019. <https://barneombudet.no/dine-rettigheter/mobbing/hva-er-mobbing/>
- Det norske kongehus. 2017. *Nyttårstalen 2017*. Hentet 6. januar 2019. <https://www.kongehuset.no/tale.html?tid=159946&sek=26947&scope=0>
- Eisenhardt, K.M. 1989. Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*. 1, 57-74
- Eriksen, Ingunn Marie og Selma Therese Lyng. 2018 *Elevenes psykososiale miljø*. 1.utg. Utg: Bergen: Fagbokforlaget
- Fylkesmannen i Oslo og Viken. 2019. *Veiledning opplæringslovens kapittel 9A*. Hentet 5. mai 2019. <https://www.fylkesmannen.no/oslo-og-viken/barnehage-og-opplaring/nyheter---barnehage-og-opplaring/2019/april/veiledning-om-opplæringslovens-kapittel-9-a/>
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2018. *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. 3.utg. Utg.Bergen: Fagbokforlaget
- Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tuft. 2011 *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3.utg. utg. Oslo: Abstrakt forlag
- Johnsen, Åge. 2011. *En strategisk offentlig sektor*. 1. utg. Utg. Bergen: Fagbokforlaget

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2019. *Nye fylker*. Hentet 18. februar 2019.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regionreform/regionreform/nye-fylker/id2548426/>
- Larsen, Kjersti Botnan. 2018. «God hjelp til rett tid?» *Barneombudets rapport om ny håndhevningsordning i skolemiljø saker*. Hentet 5. mai 2019.
<https://www.fylkesmannen.no/contentassets/2a2c72557e97473e81275c91a478468a/kjersti-botnan-larsen---funn-i-barneombudets-rapport-god-hjelp-til-rett-tid-og-barnekonvensjonen---11.10.2018.10.2018.pdf>
- Lions Norge. Udatert. *Om Mitt valg*. Hentet 5. mai 2019.
<https://www.determinnvalg.no/om-mitt-valg/>
- Lov av 10.02.67 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). Sist endret 16. jun.2017, med virkning fra 1. jan. 18. Hentet 9. mai 2019.
https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10/KAPITTEL_4#KAPITTEL_4
- Lov 17.07.98 nr 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven). Sist endret 22. jun.2018, med virkning fra 1. okt.18. Hentet 5. mai 2019.
https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61?q=opplæringsloven#KAPITTEL_11
- Lund, Ingrid. 2018. Inkluderende barnehage- og skolemiljø – samlingsbasert tilbud. «*De voksne så liksom bare forbi*». Hentet 5. mai 2019.
https://www.dropbox.com/sh/16wahx94teznup/AADE14mhOIQ1L5LqXChSYDfTa/3.%20F%C3%B8rste%20samling%2C%2016.-17.januar%202018/1.%20Program?dl=0&preview=Program+1.samling+IBS+pulje+2+16-17.januar+2018.docx&subfolder_nav_tracking=1
- Lund, Ingrid, Marianne Godtfredsen, Anne Helgeland, Dag Øystein Nome, Bobo Velibor Kovac og David Lansing Cameron. 2015. *Hele barnet, hele løpet; Mobbing i barnehagen*. Hentet 14. mars 2019.
<http://www.forebygging.no/Global/mobbing%20i%20barnehagen%20rapport.pdf>
- Læringsmiljø og pedagogisk analyse. Udatert. *Grunnskole*. Hentet 22. april 2019.
<https://www.inn.no/prosjektsider/laeringsmiljoe-og-pedagogisk-analyse/grunnskole>
- Lødding, Berit og Nils Vibe. 2010. «*Hvis noen forteller om mobbing.....*» NIFU – rapport 48/2010. Hentet 5. mai 2019. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/279647/NIFUrapport2010-48.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Olweus, Dan. 1992. *Mobbing i skolen. Hva vet vi og hva kan vi gjøre*. Oslo: Universitetsforlaget
- Mikkelsen, Maria, Synnøve Årebø og Petter Emil Wikøren. 2014. «Vi har mislyktes» *Verdens gang*, 10. november. Hentet 30. april 2019.
<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/GkkyV/skole-statsraader-om-mobbing-vi-har-mislyktes>
- Moss kommune. 2019. *Null mobbing*. Hentet 20. februar 2019.
<https://www.udir.no/nullmobbing/>
- NOU 2015:2. (2015). *Å høre til- Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 4.mai 2019.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-2/id2400765/>
- NOU 2015:14. (2015). *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring- Budsjett og regnskap i staten*. Oslo: Finansdepartementet. Hentet 4. mai 2019.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-14/id2464978/sec4#KAP3-4>
- NOU 2017:5. (2017). *En påtalemyndighet for fremtiden- Påtaleanalysen*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet 28. april 2019.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-5/id2540653/sec7>
- NRK. 2018. *Hør årets Blime- låt..* Hentet 30. april 2019.
<https://nrksuper.no/ukategorisert/hor-arets-blime-lat-10141>
- Pedersen, Ole Petter og Jon Inge Krossli. 2017. *Nå har vi 426 kommuner i Norge*. Hentet 24. februar 2019. <https://kommunal-rapport.no/kommunestruktur/2017/01/na-har-vi-426-kommuner-i-norge>
- Rasmussen, Rune H. 2017. *Vil ha ny definisjon av mobbing*. Hentet 14. mars 2019.
<https://www.barnevakten.no/vil-ha-ny-definisjon-av-mobbing/>
- Research Rundowns. Udatert. *Mixed Methods Research Designs*. Hentet 23. mars 2019.
<https://researchrundowns.com/mixed/mixed-methods-research-designs/>
- RKBU. Vest. Udatert. *Olweusprogrammet mot mobbing og antisosial atferd*. Hentet 22. april 2019. <http://uni.no/nb/uni-helse/olweusprogrammet/>
- Roland, Erling. 2013. *Mobbing i et historisk perspektiv*. Hentet 4. januar 2019.
<https://laringsmiljosenteret.uis.no/skole/mobbing/hva-er-mobbing/mobbing-i-et-historisk-perspektiv-article115874-21204.html>
- Røvik, Kjell Arne, Tor Vidar Eilertsen og Eli Moksnes Furu. 2015 *Reformideer i norsk skole*. 1. utg. Utg. Oslo: Cappelen Damm

- Skandsen, Tore, Jarl Inge Wærnes og Yngve Lindvig. 2011 *Entusiasme for endring*. 1.utg. Utg. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Skoleporten. 2019. *Elevundersøkelsen, Moss kommune, Andelen som opplever mobbing på skolen, 7. trinn*. Hentet 20. februar 2019.
<https://skoleporten.udir.no/rapportvisning/grunnskole/laeringsmiljoe/elevundersoekelsen/moss-kommune?orgaggr=a&kjonn=a&trinn=7&sammenstilling=1&fordeling=2>
- Skoleporten. 2019. *Elevundersøkelsen, Moss kommune, Felles regler, 7. trinn*. Hentet 20. februar 2019.
<https://skoleporten.udir.no/rapportvisning/grunnskole/laeringsmiljoe/elevundersoekelsen/moss-kommune?orgaggr=a&kjonn=a&trinn=7&sammenstilling=1&diagraminstansid=31&fordeling=2&indikator=1991&diagramtype=1>
- Skoleporten. 2019. *Elevundersøkelsen, Moss Kommune, Felles regler, 10. trinn*. Hentet 5. mai 2019.
<https://skoleporten.udir.no/rapportvisning/grunnskole/laeringsmiljoe/elevundersoekelsen/moss-kommune?indikator=1991&orgaggr=a&kjonn=a&trinn=10&sammenstilling=1&diagraminstansid=31&fordeling=2>
- Skoleporten. 2019. *Elevundersøkelsen, Moss kommune, Andelen som opplever mobbing på skolen, 10. trinn*. Hentet 20. februar 2019.
<https://skoleporten.udir.no/rapportvisning/grunnskole/laeringsmiljoe/elevundersoekelsen/moss-kommune?orgaggr=a&kjonn=a&trinn=10&sammenstilling=1&fordeling=2>
- Skoleporten. 2019. *Elevundersøkelsen, Vestby kommune, Felles regler, 7. trinn*. Hentet 20. februar 2019.
<https://skoleporten.udir.no/rapportvisning/grunnskole/laeringsmiljoe/elevundersoekelsen/vestby-kommune?orgaggr=a&kjonn=a&trinn=7&sammenstilling=1&diagraminstansid=31&fordeling=2&indikator=1991&diagramtype=1>
- Skoleporten. 2019. *Elevundersøkelsen, Vestby kommune, Felles regler, 10. trinn*. Hentet 5. mai 2019.
<https://skoleporten.udir.no/rapportvisning/grunnskole/laeringsmiljoe/elevundersoekelsen/vestby-kommune?orgaggr=a&kjonn=a&trinn=10&sammenstilling=1&diagraminstansid=31&fordeling=2&indikator=1991&diagramtype=1>

[kommune?indikator=1991&orgaggr=a&kjonn=a&trinn=10&sammenstilling=1&diagraminstansid=31&fordeling=2](https://www.udir.no/kommune?indikator=1991&orgaggr=a&kjonn=a&trinn=10&sammenstilling=1&diagraminstansid=31&fordeling=2)

Skoleporten. 2019. *Elevundersøkelsen, Vestby kommune, Andelen som opplever mobbing på skolen, 7. trinn*. Hentet 20. februar 2019.

<https://skoleporten.udir.no/rapportvisning/grunnskole/laeringsmiljoe/elevundersokelsen/vestby-kommune?orgaggr=a&kjonn=a&trinn=7&sammenstilling=1&fordeling=2>

Skoleporten. 2019. *Elevundersøkelsen, Vestby kommune, Andelen som opplever mobbing på skolen, 10.trinn*. Hentet 20. februar 2019.

<https://skoleporten.udir.no/rapportvisning/grunnskole/laeringsmiljoe/elevundersokelsen/vestby-kommune?orgaggr=a&kjonn=a&trinn=10&sammenstilling=1&fordeling=2>

Statistisk sentralbyrå. 2019. *Elevar i grunnskolen*. Hentet 18.februar 2019.

<https://www.ssb.no/statbank/table/11971/tableViewLayout1/>

Statistisk sentralbyrå. 2019. *Kommunefakta Moss-0104 (Østfold)*. Hentet 19. januar 2019.

<https://www.ssb.no/kommunefakta/moss>

Statistisk sentralbyrå. 2019. *Kommunefakta Vestby-0211 (Akershus)*. Hentet 19. januar 2019. <https://www.ssb.no/kommunefakta/vestby>

Statistisk sentralbyrå. 2019. *Befolkningsframskrivinger i kommunene. 2016-2040*. Hentet 19. februar 2019.

<http://ssb1.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=8641d35a203a4dd7bcc17b0df77c96e1>

Stensig, Nicolai. 2017. *Nøkkeltall for grunnskolen t.o.m. skoleåret 2016/17*. Hentet 24. februar 2019. <https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/kunnskapsgrunnlag/publikasjoner/2017/nokkeltall-for-grunnskolen-t.o.m.-skolearet-201617/>

<https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/kunnskapsgrunnlag/publikasjoner/2017/nokkeltall-for-grunnskolen-t.o.m.-skolearet-201617/>

Store norske leksikon, s.v. «Desentralisering». Hentet 24. februar 2019.

<https://snl.no/desentralisering>

Store norsk leksikon, s.v. «Reform». Hentet 3. april 2019.

<https://snl.no/reform>

Tjora, Aksel. «Erving Goffmann». I *Store norske leksikon*. Hentet 28. april 2019.

https://snl.no/Erving_Goffman

Utdanningsdirektoratet. 2018. *Desentralisert ordning- lokal kompetanseutvikling*. Hentet 5. mai 2019. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/nasjonale-satsinger/ny->

[modell-for-kompetanseutvikling-i-skole/desentralisert-ordning/desentralisert-ordning/](#)

Utdanningsdirektoratet. 2018. *Inkluderende barnehage- og skolemiljø*. Hentet 7. mars 2019.

<https://www.udir.no/kompetanse-mobbing>

Utdanningsdirektoratet. Udatert. *Overordnet del av læreplanverket*. Hentet 1. mai 2019.

<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/overordnet-del/prinsipper-for-skolens-praksis/profesjonsfellesskap-og-skoleutvikling/>

Vestby kommune. 2019. *Handlingsplan for et trygt og godt psykososialt skolemiljø ved Vestbyskolene og SFO*. Hentet 20. februar 2019.

<https://www.vestby.kommune.no/handlingsplan-for-et-godt-psykososialt-miljoe-i-vestbyskolen-og-sfo.5808164-98612.html>

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Hvordan har nytt kapittel 9a i Opplæringsloven endret skolers praksis i håndteringen av mobbing og krenkelser?»

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å skrive en masteroppgave om hvordan endringene i §9a i Opplæringsloven har endret skoler praksis i håndteringen av krenkelser og mobbing. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg. Arbeidstitelen på prosjektet er foreløpig lik problemstillingen, og vil bli endret i den endelige oppgaven.

Formål

Jeg holder på med en master i styring og ledelse ved OsloMet. Problemstillingen min er som følger: Hvordan har nytt kapittel 9a i Opplæringsloven endret skolers praksis i håndteringen av mobbing og krenkelser?

Jeg kommer til å ta utgangspunkt i endringene i Opplæringsloven og hvordan dette har endret skolens arbeid med såkalte §9a- saker. Jeg vil bruke gamle og nye plandokumenter ifht skolemiljø og intervjuere rektorer for å avdekke endringene. Jeg ønsker innhente data om to kommuner for å kunne sammenligne. De to kommunene jeg ønsker å forske på er Moss kommune og Vestby kommune. Til sammen vil jeg intervju 7 rektorer i de to kommunene.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

OsloMet er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du blir spurt om å delta i forskningsprosjektet fordi du er rektor i Moss kommune eller Vestby kommune. De to kommunene er valgt både fordi de er nabokommuner, litt ulike og fordi det er to kommuner jeg er opptatt av. Jeg bor i den ene (Moss) og jobber i den andre (Vestby).

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du stiller opp til et intervju. Det vil ta deg 1-2 timer. Intervjuguiden inneholder blant annet spørsmål om hvordan skolen arbeider med elevenes skolemiljø og §9a- saker, og endringer som er gjort etter at Opplæringsloven fikk et nytt kapittel 9a. Jeg tar lydopptak og notater fra intervjuet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert.

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.

- De som vil ha tilgang til opplysningene om deg er veileder ved OsloMet, Agnete Vabø og jeg, studenten.
- For å sikre at ingen uvedkommende får tilgang til personopplysninger, vil jeg erstatte navnet og kontaktopplysningene dine med en kode som lagres på en egen navneliste adskilt fra øvrige data.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes senest 31.07.19. Da blir opptaket av intervjuet og dine personopplysninger slettet.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- å få innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert på deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller 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 OsloMet 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:

- OsloMet ved Agnete Vabø, agnvab@oslomet.no, telefonnummer: 67 23 84 57
- Vårt personvernombud: Ingrid Jacobsen, ingrid.jacobsen@oslomet.no, telefonnummer: 67 23 55 34
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Elisabeth Berger
Forsker/student

Agnete Vabø
Prosjektansvarlig/veileder

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Hvordan har nytt kapittel 9a i Opplæringsloven endret skolers praksis i håndteringen av mobbing og krenkelser?*» og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 31.07.19

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

INTERVJUGUIDE

Innledning

Jeg holder på med å ta en master i styring og ledelse. Nå holder jeg på med den avsluttende oppgaven, selve masteroppgaven. Jeg bestemte meg tidlig for at jeg ønsket å skrive om noe som var relevant for meg i jobben min, og gjerne om noe som ikke alt for mange hadde skrevet om tidligere.

Pluss «småtalk» tilpasset de ulike situasjonene.

Hvordan ser du på endringene som er gjort i kapittel 9a?

Planer

Hvordan har dere jobbet med å implementere endringene i den daglige praksisen?

Hvordan har dere jobbet, på kommunenivået eller skolevis?

Hva slags opplæring har du som leder fått i forhold til endringene?

Hva slags planer har dere? Kommunale? Skolevis?

Hvordan har endringene i kapittel 9a påvirket praksisen deres her på skolen?

Hva er de største utfordringene?

Hvilke endringer er du mest fornøyd med?

Hvordan jobber dere med å skape et trygt skolemiljø? Har dere noen plan? Jobber hver skole for seg eller er det noe som er utarbeidet på kommune-nivå, som gjelder for alle? Hvordan ble i så tilfelle det gjort?

Hvordan er gangen i en typisk §9a sak på din skole?

Hvordan har dere jobbet med personalet for å implementere planen/planene?

Hvilke tiltak er vanlige i forhold til saker med mobbing og krenkelser på din skole? Har tiltakene endret seg etter at vi fikk nytt kapittel 9A?

Hvordan får du vanligvis informasjon om saker med mobbing og krenkelser? Har dette endret seg etter at vi fikk nytt kapittel 9A?

Hvordan har endringene i kapittel 9a påvirket ditt arbeid som rektor?

Hvilke tegn ser du etter som leder for å få bekreftet ønsket praksis?

Hvordan opplever du at endringene i kapittel 9a fungerer i praksis?

Barnets beste- vurderinger

Hvordan går dere fram i forhold til «barnets beste»- vurderinger?

Hvilke erfaringer har du gjort med «Barnets beste»- vurderinger?

Samarbeid med andre

Fylkesmannen er klageinstans for elever og foreldre, i hvilken grad har du fått henvendelser derfra?

Hvordan har du opplevd det samarbeidet?

Hvordan fungerer foreldresamarbeidet rundt denne typen saker? Har dere gjort noen endringer der?

Resultater av arbeidet

Hvordan er resultatene i forhold til spørsmål om mobbing og trivsel i Elevundersøkelsen?

Har det vært noen endringer etter at vi fikk nytt kapittel 9A? I tilfelle hvilke?

Hvilke endringer opplever dere som skole i forhold til krenkelser og mobbing?

Årsaker til at vi fikk nytt kapittel 9A

- Hva har du tenkt om årsakene til at vi fikk et nytt kapittel 9A?