

Utvalget for framtidens fellesskole

Notat



Til: Utvalget

Dato:

Fra: Sekretariatet

Saksnr.: 4-6

Sak 4-6 Skolemiljø

I utvalgtes mandat står det at utvalget som en del av utredningen skal beskrive utviklingen i trivsel og skolerresultater og hvordan vi kan snu denne utviklingen i et langsiktig perspektiv.

Notatet gir utvalget et kunnskapsgrunnlag for å beskrive utviklingen i elevenes trivsel og skolemiljø. I tillegg skal notatet gi utvalget et utgangspunkt for å reflektere rundt hvordan utviklingen i skolemiljøet kan henge sammen med andre utviklingstrekk i samfunnet. Det er videre ment som et grunnlag for å kunne foreslå tiltak som kan snu en negativ utvikling.

1 Innledning

I dette notatet gjør sekretariatet rede for skolemiljøets betydning for elevenes læring, trivsel og utvikling og hvordan skolens arbeid med å bygge trygge miljø der elevene trives, er en viktig del av skolens brede mandat om danning og utdanning.

I notatet gjør vi rede for hvordan retten til et trygt og godt skolemiljø er forankret i ulike styringsdokumenter. Vi viser også hvilke nasjonale tiltak som er satt inn for å styrke arbeidet med å bygge trygge og inkluderende skolemiljø.

I tidligere debatter har ofte trivsel og læring blitt satt opp mot hverandre, for eksempel i spissformuleringer som «puggeskole versus koseskole». Det er nå en bred faglig og politisk enighet om at trivsel og trygghet er viktige forutsetninger for god læring.

Skolemiljø er et område det er stor politisk oppmerksomhet om og hvor det er mye medieinteresse. Dette har bidratt til at det har vært hyppige endringer av regelverket, og blitt iverksatt stadig nye tiltak som for eksempel mobbeombud, skolemiljøteam, partnerskap mot mobbing (se nærmere om eksisterende tiltak i kap. 4 under).

2 Hva er et trygt og godt skolemiljø?

I opplæringsloven er det lovfestet at elevene har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, inkludering, trivsel og læring. Skolen skal ikke godta krenkende oppførsel, som for eksempel mobbing, vold, diskriminering og trakassering.

I 2017 ble reglene i opplæringsloven om elevenes skolemiljø endret. Målet var å sikre et mer effektivt regelverk mot mobbing og en bedre håndheving av reglene. Skolene fikk blant annet lovfestet en aktivitetsplikt. Aktivitetsplikten innebærer at alle som jobber på skolen må følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak hvis en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Det ble også innført en håndhevingsordning der elever kan melde en skolemiljøsak direkte til statsforvalteren, til erstatning for den tidligere klageordningen. Loven gir en detaljert regulering av hvordan skolene skal jobbe for å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø og hvordan sakene skal følges opp. Dette er begrunnet med at et trygt og godt skolemiljø er av så stor betydning for elevenes trivsel og læring. Reglene sto før i opplæringsloven kapittel 9 A. I den nye opplæringsloven er disse reglene i hovedsak videreført, i nytt kapittel 12.

Begrepet skolemiljø i opplæringsloven omfatter både det fysiske og det psykososiale miljøet på skolen, og begrepet favner også det vi kan omtale som læringsmiljø. I overordnet del av læreplanverket er begrepet læringsmiljø omtalt slik:

Et inkluderende læringsmiljø.

Skolen skal utvikle inkluderende fellesskap som fremmer helse, trivsel og læring for alle.

Et raust og støttende læringsmiljø er grunnlaget for en positiv kultur der elevene oppmuntres og stimuleres til faglig og sosial utvikling. Føler elevene seg utrygge, kan det hemme læring. (Kunnskapsdepartementet, 2017)

I dette notatet bruker vi begrepet «trygt og godt skolemiljø» fordi det knytter seg til retten elevene har og pliktene skolen har etter loven.

Skolen har et bredt samfunnsmandat som inkluderer både et dannelsesoppdrag og et utdanningsoppdrag. Skolen skal støtte elevenes faglige og sosiale utvikling, både når de arbeider med fag og ellers i skoledagen. Elevenes faglige læring kan ikke skilles fra deres sosiale læring, og i skoledagen henger derfor elevenes faglige og sosiale læring og utvikling sammen (Kunnskapsdepartementet, 2017). Det virker å være bred politisk enighet om at det ikke er noen motsetning mellom å lære og å trives.

Et trygt og inkluderende skolemiljø handler om mye mer enn fravær av mobbing. Et trygt og inkluderende skolemiljø er et miljø å lære og utvikle seg i, og der det ikke er motsetning mellom faglig, sosial og emosjonell utvikling. Elevene skal utvikle kritisk tenking og etisk bevissthet, de skal lære om demokratiske verdier og styringsformer og de skal få medvirke og lære om hva demokratiet er i praksis. Elevene skal lære å lytte, diskutere krevende temaer, ytre seg og samarbeide. De skal også undre seg, prøve ut nye ideer og utforske. For å oppnå dette må elevene ha det trygt og godt. Overordnet del av læreplanverket legger vekt på at elevene er en del av et mangfoldig fellesskap.

«De normene og verdiene som preger læringsfellesskapet har stor betydning for elevenes sosiale utvikling. Vennskap skaper tilhørighet og gjør oss alle mindre sårbare. Når vi selv opplever å bli anerkjent og vist tillit, lærer vi å verdsette både oss selv og andre. Elevene skal lære å respektere forskjellighet og forstå at alle har en plass i fellesskapet. Hver elev har en historie med seg, og de har håp og ambisjoner for framtiden. Når barn og unge møter respekt og anerkjennelse i opplæringen, bidrar dette til en opplevelse av tilhørighet. (...) I arbeidet med å utvikle et inkluderende og inspirerende læringsmiljø skal mangfold anerkjennes som en ressurs.» (Kunnskapsdepartementet, 2017)

Vi vet at i skoler som lykkes med å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene, er de ansatte opptatt av både skolens faglige og sosiale miljø, og de retter innsatsen inn mot at elevene både skal lære og trives. De utvikler også tiltak for å gjøre skolemiljøet bedre. I tillegg jobber de med å bli enige om hvordan elever og voksne skal være mot hverandre. De har respekt for hverandre og respekt for skolens oppdrag og skolens arbeid (Kunnskapsdepartementet, 2021)

Skolens arbeid med å bygge trygge og gode miljøer der elevene trives, lærer og utvikler seg er et kontinuerlig arbeid som må foregå i de ulike fagene, i friminuttene, i skolebiblioteket eller på tur. Det er derfor noe mer enn skolemiljøer eller ulike prosjekter der skolene jobber med trygg skolestart, eller punktinnsats rettet mot krevende klassemiljø.

I dette arbeidet er læreren sentral. Å anerkjenne av at læring og sosial utvikling er tett sammenvevd innebærer at lærerens i sin daglige praksis må planlegge for begge deler i sitt daglige pedagogiske og didaktiske virke. Dette er en del av kompleksiteten i lærerrollen. Læreren må bruke sitt pedagogiske skjønn for å legge til rette for at faglig og sosial utvikling skjer, både i arbeidet med fagene og ellers i skoledagen. Det er ikke det samme som å gi læreren en rolle som psykolog eller helsesykepleier, men det er en del av lærerens profesjonsfaglige rolle for å ivareta skolens brede mandat om å støtte og bidra til elevenes sosiale og faglige utvikling. Læreren er avgjørende for å oppdage og følge opp elever som har behov for ekstra støtte. Lærere er også sentrale for å legge til rette for gode samarbeid med ulike fagpersoner som skal støtte elever som har behov for det.

3 Kunnskapsgrunnlaget om mobbing og trivsel

De siste årene har det kommet flere undersøkelser og rapporter som peker på en bekymringsfull utvikling i elevenes opplevelse av skolemiljøet.

Vi har sett en nedgang i elevenes trivsel, og en økende andel elever som rapporterer at de blir mobbet. En økende andel ansatte i skolen rapporterer at skolemiljøet har blitt mer krevende. Det har også vært en økning i skolefravær. Den negative utviklingen er fylldig omtalt i Meld. St. 34 (2023–2024) En mer praktisk skole Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn. (Meld. St. 34 (2023-2024)). I meldingen er også opplæringsloven kapittel 12 (tidligere kapittel 9A) utfyllende omtalt.

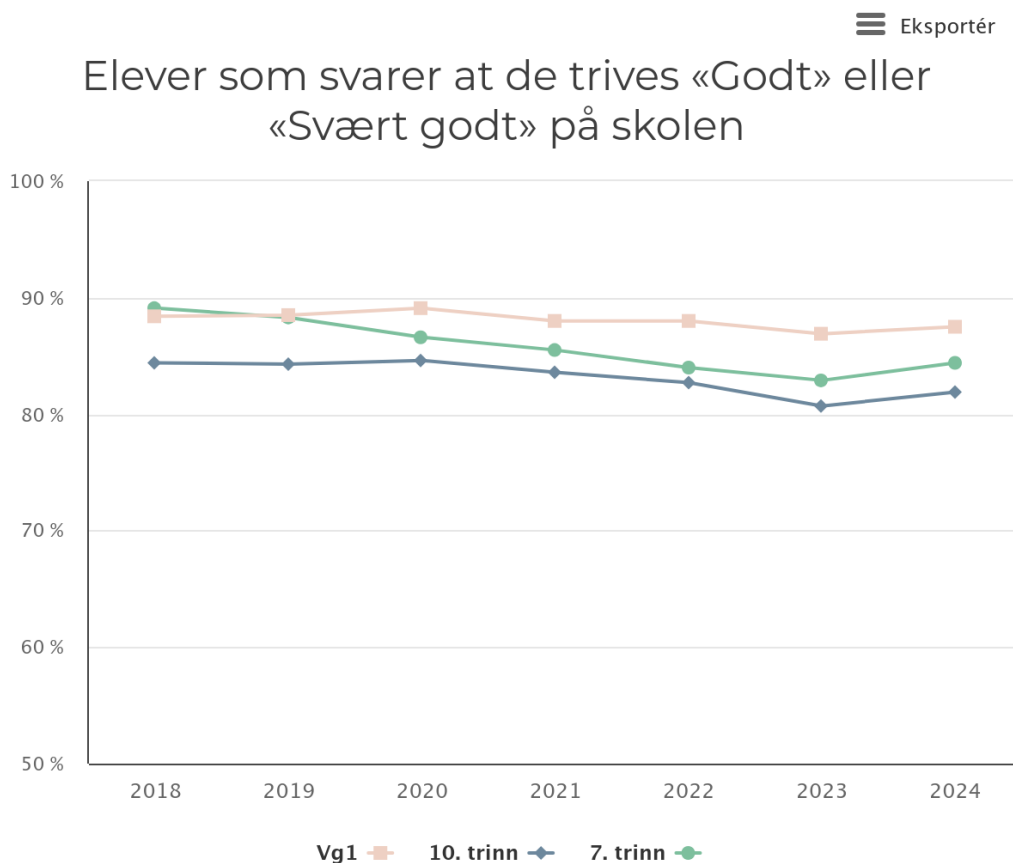
3.1 De fleste elever trives i skolen

Selv om vi har sett en nedgang i elevenes trivsel de senere årene, er det viktig å understreke at de fleste elever trives på skolen. (Utdanningsdirektoratet, 2025) Elevundersøkelsen for 2024 viser at i overkant av 80 prosent av elevene på ungdomstrinnet svarer at de trives godt eller svært godt på skolen. På vg1 er andelen nesten 90 prosent.

Andelen som trives er litt lavere på 10.trinn enn på 7. trinn og høyest på vg1. Gutter trives i gjennomsnitt litt bedre enn jenter, men forskjellene er relativt små.

Etter flere år med nedgang i elevenes trivsel, går andelen elever som trives litt opp for alle tre trinn i 2024.

Ungdata-undersøkelsen viser samme tendens som Elevundersøkelsen. Det store flertallet av ungdommer trives på skolen, men det er samtidig en økning i andelen som ikke trives, som kjeder seg og som ofte gruer seg til å gå på skolen. (Bakken, 2024) For eksempel har andelen gutter som kjeder seg økt 69 prosent fra midten av 2010- tallet til 2024.



Kilde: Utdanningsdirektoratet

3.2 Skolemiljø og ulike definisjoner av mobbing

Skolemiljø handler som vist i kap. 2 om langt mer enn mobbing, men både statistikk og medieoppslag om mobbing preger ofte debatten om skolemiljø. Det er ulike forståelser både nasjonalt og internasjonalt om hvordan begrepet mobbing skal forstås og

operasjonaliseres. Sekretariatet gir derfor en kort redegjørelse for de ulike perspektivene og definisjonene av begrepet mobbing,

I Elevundersøkelsen¹ er mobbing definert som gjentatte negative handlinger fra én eller flere sammen mot en elev som kan ha vanskelig for å forsvare seg. Mobbing kan være å kalle en annen stygge ting, å holde utenfor, å baksnakke og å slå, dytte eller holde fast. (Wendelborg, 2024) Elevene blir presentert for denne definisjonen før de svarer på ulike spørsmål om mobbing.

Definisjonen av mobbing som brukes i Elevundersøkelsen bygger på prinsippene og teoriene til forskeren Dan Olweus, og definisjonen har vært sentral i utviklingen av forskning og tiltak innen mobbing. Spørsmålene er også godt utprøvd og validert. (Wendelborg, 2024)

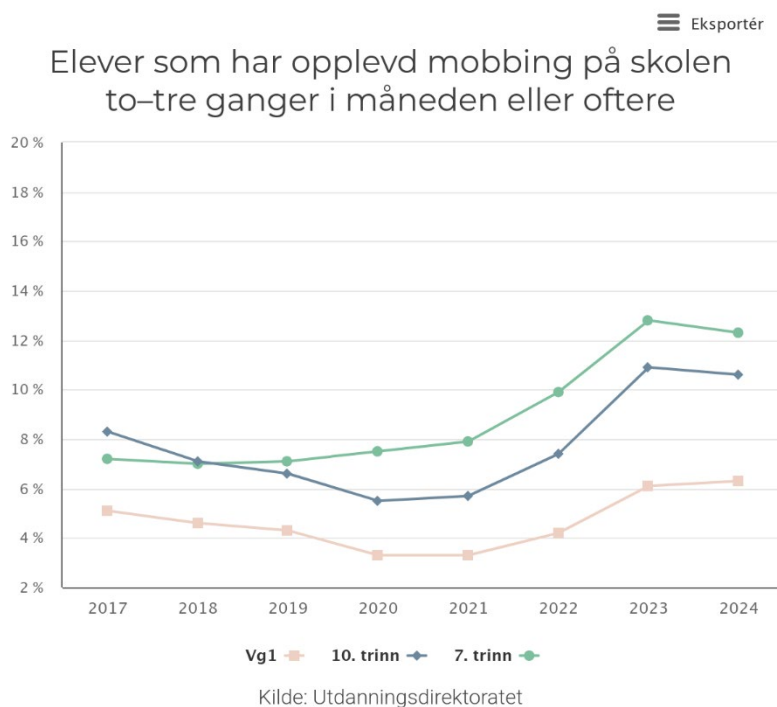
Definisjonen er kritisert for at den i for liten grad tar hensyn til de kontekstuelle aspektene og de voksnes ansvar for å tilrettelegge for et inkluderende miljø. (Lund, 2017) Som en oppfølging av denne kritikken utarbeidet Lund, Helgeland og Kovac en ny definisjon på mobbing: «Mobbing av barn er handlinger fra voksne og/eller barn som hindrer opplevelsen av å høre til, å være en betydningsfull person i fellesskapet og muligheten til medvirkning». Dette kan sies å være en mindre streng definisjon som gjør at flere opplevelser eller hendelser enn det som i dag vil omfattes av definisjonen mobbing. (Sætra, 2019).

Samtidig kan det bli vanskeligere å operasjonalisere og måle mobbing, hvis man skal åpne opp begrepet på denne måten. En annen bekymring kan være at barn som opplever alvorlig mobbing risikerer å ikke få den hjelpen de trenger fordi de plasseres i samme kategori som barn som har opplevd langt mindre alvorlige hendelser. (Flack, 2019) Fra andre hold pekes det på at skoler gjemmer seg bak denne definisjonen og aviser elever og foreldre som melder inn saker om mobbing med bakgrunn i at saken ikke oppfyller kriteriene til å bli definert som mobbing (Salan 2015). Noe av denne bekymringen ble dels møtt av en endring av definisjonen av mobbing i 2016 der man blant annet fjernet «ondsinn» og la til «kan ha vansker med å forsvare seg». Dermed ble betydningen noe nyansert, blant annet ved å gjøre det tydeligere at mobbing ikke alltid rammer dem som ikke kan forsvare seg. (Wendelborg, 2024)

3.3 Det har vært en økning i mobbetallene over tid

Tall fra Elevundersøkelsen 2024 viser at i overkant av 12 prosent av elevene på 7. trinn oppgir at de blir mobbet. På 10. trinn er andelen litt lavere, med 10,6 prosent, mens den er lavest på vg1 med 6,3 prosent. Det var en betydelig økning i andelen elever som oppga at de blir mobbet mellom 2019 og 2023. På 7. trinn økte den fra 7,9 til 12,8 prosent og på 10. trinn var det nesten en dobling – fra 5,7 til 10,9 prosent.

¹ Elevundersøkelsen er en nettbasert spørreundersøkelse der elever får si sin mening om forhold som er viktige for læring og trivsel i skolen.



I Pisa-undersøkelsen 2018 rapporterte 19 prosent av norske 15-åringer at de ble mobbet flere ganger i måneden, noe som også var vesentlig høyere enn det som kom fram i Elevundersøkelsen. Eksempelet illustrerer at nyanser i spørsmålsformuleringer og definisjoner kan gi utslag på hvordan elevene svarer.

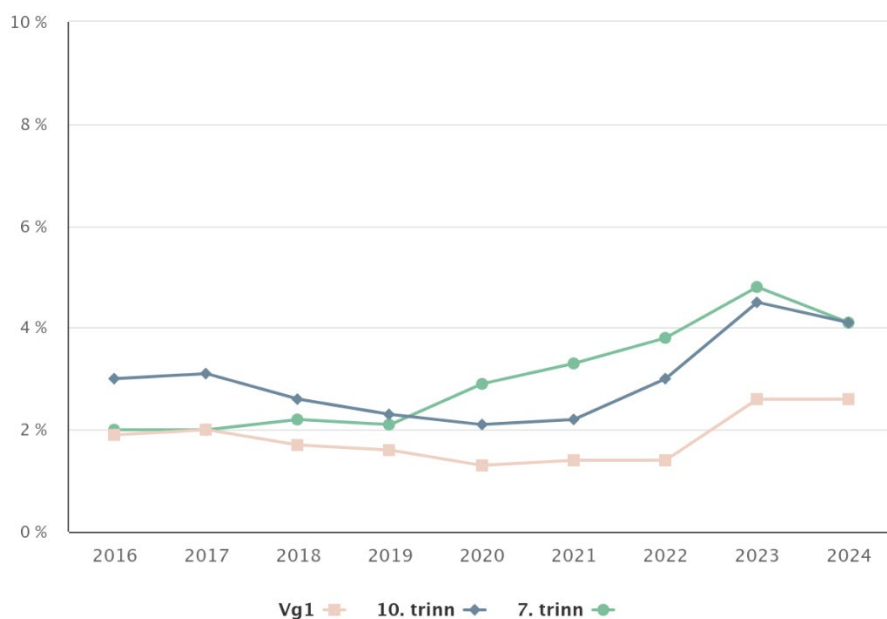
3.4 Flere elever enn tidligere rapporterer at de blir mobbet av voksne på skolen

De fleste elever som oppgir at de blir mobbet, svarer at de blir mobbet av andre elever på skolen. Samtidig er det en økende andel elever som rapporterer at de har blitt mobbet av voksne på skolen. Dette gjelder spesielt elever på 10. trinn der andelen elever som sier at de blir mobbet av voksne økte fra 2,2 prosent i 2021 til 4,5 prosent i 2024. Tendensen er også til stede på vg1, og det er den eneste formen for mobbing som er høyere på vg1 enn på 7. og 10. trinn.

3.5 Digital mobbing er mindre utbredt enn annen mobbing

Det er færre elever som oppgir at de blir mobbet digitalt enn som blir opplevd å bli mobbet av andre elever på skolen. Likevel viser Elevundersøkelsen også her en vesentlig økning i omfang de siste årene. I 2024 oppga 4,1 prosent av elevene på 7. og 10. trinn at de ble mobbet digitalt. Omtrent halvparten av de som blir mobbet digitalt oppgir også at de blir mobbet av andre elever eller voksne på skolen. (Wendelborg, 2024) Elever som oppgir at de har blitt mobbet digitalt, blir også spurt om hvordan de har blitt mobbet. Det er flest som svarer at de har blitt kalt stygge ting eller ertet, blitt holdt utenfor og baksnakket. Totalt oppgir 1 prosent av elevene at det har opplevd at noen spredte ting på nett som såret dem. (Wendelborg, 2024)

Elever som svarer at de har blitt mobbet digitalt* to-tre ganger i måneden eller oftere



Kilde: Utdanningsdirektoratet

Elevundersøkelsen viser en relativt lav forekomst av digital mobbing. Også annen forskning støtter at forekomsten av digital mobbing er relativt lavt, spesielt i lys av at den den betydelige økningen i skjermbruk generelt og bruk av sosiale medier spesielt de siste årene. (Bakken, 2024) (Kunnskapsdepartementet 2024)

Til sammenligning viser Medietilsynets barn og medier-rapport at 23 prosent av barn og ungdom svarer at de har blitt mobbet på nettet det siste året. (Medietilsynet, 2024) Det er grunn til å tro at denne forskjellen i stor grad skyldes at tidsrommet man spør om er forskjellig; barn og medier-undersøkelsen spør om man har blitt mobbet på nett i løpet av det siste året, mens Elevundersøkelsen på samme måte som for annen mobbing har 2-3 ganger i måneden som kriterium.

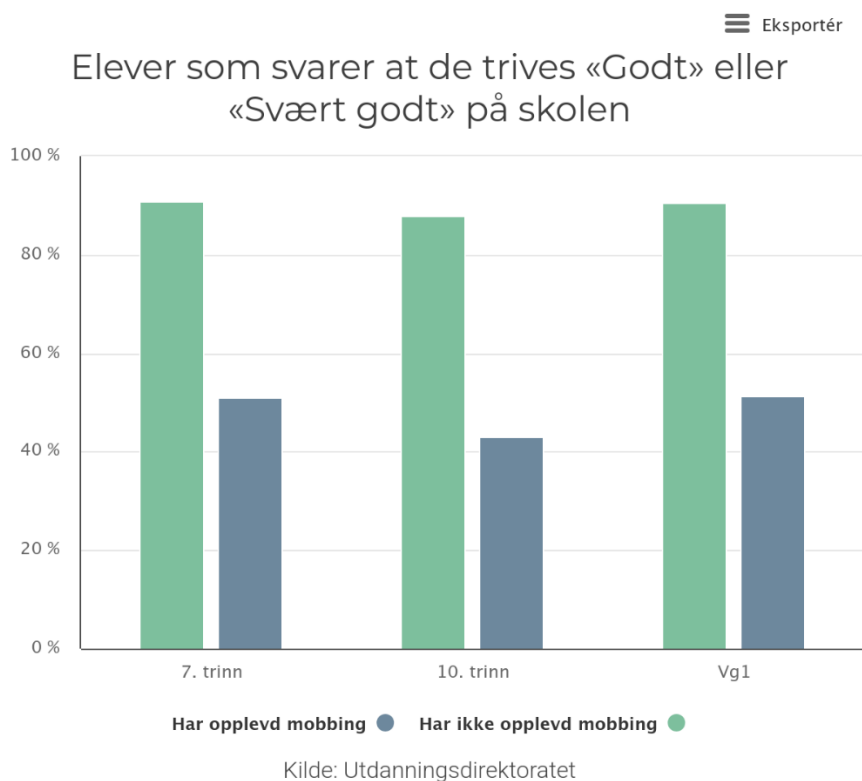
Digitale plattformer kan i noen tilfeller føre til mer problematisk mobbing enn den som skjer ikke-digitalt fordi den som utøver digital mobbing ikke får noen tilbakemelding eller kan se reaksjonen til den som blir utsatt for mobbingen. (NOU 2024: 20, 2024) Det kan også være problematisk at mobbingen ofte skjer anonymt slik at man ikke vet hvem som står bak. Digital mobbing kan også ha et større publikum enn ikke-digital mobbing. Tall fra Elevundersøkelsen viser at de som litt over halvparten av de som er utsatt for digital mobbing også er utsatt for det vi kan kalle tradisjonell mobbing.

3.6 Sammenhengen mellom trivsel og mobbing er ikke entydig

Analyser av Elevundersøkelsen viser at omtrent halvparten av elevene som oppgir at de blir mobbet også svarer at de trives godt eller svært godt på skolen. Vi vet ikke hva som kan ligge bak dette tilsynelatende motsetningsforholdet, men funnet kan indikere at elever kan legge ulikt innhold i begrepet mobbing når de svarer i Elevundersøkelsen, selv om de har blitt presentert for definisjonen før de svarer på spørsmålene. Som vi har

omtalt tidligere er det flere miljøer som problematiserer definisjonen av mobbing som ligger til grunn for Elevundersøkelsen, og blant annet at den ikke tar nok hensyn til elevers subjektive vurdering av å føle seg utenfor.

Selv om mange som sier at de blir mobbet oppgir at trives godt på skolen, er hovedmønsteret en betydelig lavere trivsel blant elever som rapporterer at de blir mobbet enn blant de som ikke gjør det. I gruppen elever som ikke rapporterer at de blir mobbet, svarer omtrent 9 av 10 at de trives godt på skolen.



3.7 Mange skolemiljøsaker meldes til statsforvalter, og det krever mye saksbehandling i ulike ledd

Elever som ikke har det trygt og godt på skolen, og mener at skolen ikke oppfyller aktivitetsplikten sin, kan melde saken til statsforvalteren. Statsforvalteren skal undersøke om skolen har oppfylt plikten til å sette inn tiltak og til å lage en aktivitetsplan. Hvis statsforvalteren kommer til at skolen ikke har gjort det den skal, vil statsforvalteren pålegge skolen å sette inn tiltak slik at eleven får det trygt og godt. I noen tilfeller kan statsforvalteren selv vedta hvilke tiltak som skal settes inn. Dette følger av opplæringsloven § 12-6, og kalles «håndhevingsordningen».

Statsforvalterembetene rapporterer til Utdanningsdirektoratet om antall skolemiljøsaker meldt til dem hvert halvår. Det har vært en stor økning i antall meldte skolemiljøsaker hos statsforvalteren. I om lag 95 prosent av de meldte sakene konkluderer statsforvalter med at skolen har brutt aktivitetsplikten.

For å undersøke hvor bruddene på aktivitetsplikten er, og vurdere om det er behov for mer kompetanseutvikling i håndtering av skolemiljøsaker gjennomførte

Utdanningsdirektoratet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet en spørring til statsforvalterne i 2023.

Oppsummeringen viser at det er flest skolemiljøsaker på barnetrinnet og færrest på videregående. Rapporten viser at de mest typiske sakene er komplekse og sammensatte og har pågått over lang tid. Det er flest brudd på plikten til å undersøke og plikten til å sette inn tiltak. De tre mest vanlige årsakene til brudd er mangelfulle undersøkelser, at aktivitetsplan er opprettet for sent og at undersøkelser ikke ligger til grunn for valg av tiltak eller at tiltakene ikke er egnet. Statsforvalterne peker også på at skolene ikke alltid tar elevene nok på alvor, for eksempel ved at de ikke har snakket med eleven eller vurdert om tiltaket er til barnets beste. Det kan også være vanskelig å identifisere hva som er årsakene til at eleven ikke opplever et trygt skolemiljø. Tiltakene ligger ofte i grenseland mellom ulike hjelpeinstanser og lovverk, særlig individuell tilrettelegging og skolemiljø. (Utdanningsdirektoratet, 2023)

Rapporten viser også at ansatte i skolen har behov for mer kompetanse og forståelse av regelverket. Det er også behov for analysekompetanse, mer kunnskap om hvilke undersøkelser skolen kan bruke, og hva som er egnede tiltak. Andre kompetansebehov som kommer fram, er forståelse av hva et inkluderende læringsmiljø er og hva det rapporten omtaler som fellesskapende undervisningsmetoder er. I rapporten forklarer Utdanningsdirektoratet dette som metoder der selve undervisningen også skaper fellesskap i klassen. I tillegg viser rapporten at det er behov for å arbeide med ansattes verdier og holdninger. (Utdanningsdirektoratet, 2023)

Det store antallet saker som meldes til statsforvalterne krever mye kapasitet, både hos embetene og i skolene. Og økt vekt på saksbehandling kan ta kapasitet og ressurser fra det forbyggende arbeidet.

En PhD-avhandling om å være rektor i arbeid med langvarige saker om elevers psykososiale miljø, (Skutlaberg, 2023), viser at det blant ansatte i skolene har vært mye frustrasjon knyttet skolemiljøreglene. Dette handler både om dokumentasjonsmengden i noen av sakene, og at mange rektorer er usikre på hva innholdet i dokumentasjonen de skal sende statsforvalter skal være. Mange er også usikre på om de jobber godt nok med å oppfylle de ulike delpliktene som ligger i regelverket. Rektorene forteller også at de må dokumentere med korte frister og at dokumentasjonen tar tid vekk fra å være sammen med og snakke med elever.

Frustrasjonen hos rektorene skyldes også ulike dilemma de opplever å stå i. Det er dilemmaer i avveininger mellom hensynet til enkelteleven og hensynet til fellesskapet på skolen og mellom juridiske hensyn og pedagogiske og etiske hensyn. Det er også dilemmaer mellom å ta hensyn til den eleven som opplever å være krenket og samtidig ta hensyn til den eleven eller den læreren som blir anklaget for å krenke. De peker også på at det kan være vanskelig å vurdere hva som er en krenkelse og hva som egentlig er sårbarhet(er) hos elev. Rektorene opplevde det også krevende å håndtere saker som både er en skolemiljøsak og en arbeidsmiljøsak. Langvarige skolemiljøsaker medfører også et krevende foreldresamarbeid. (Skutlaberg, 2023)

I den nye opplæringsloven er det gjort noen justeringer i skolemiljøreglene for å klargjøre hvordan de skal forstås. Det er også gjort noen endringer i håndhevingsordningen hos statsforvalteren, for å korte saksbehandlingstiden og at ikke førstelinjens faglige frihet

og det kommunale handlingsrommet begrenses unødigg (Kunnskapsdepartementet, 2017; Prop. 57 L (2022-2023)).

4 Tiltak som støtter arbeidet med å utvikle trygge og gode miljø

Skolemiljø har vært et satsingsområde over flere år, og det er innført en rekke tiltak fra nasjonalt nivå. De har kommet til på ulike tidspunkt, på bakgrunn av ulike oppdrag, i ulike sammenhenger og fra ulike regjeringer. Dette betyr at det ikke har blitt helhet og sammenheng i tiltakene. I dette kapittelet gir vi en kort oversikt over sentrale pågående tiltak, og hva som har blitt gjort og gjøres for å skape bedre helhet og sammenheng i disse tiltakene.

En helhetlig strategi for et trygt og godt barnehage- og skolemiljø

I Meld. St. 34 (2023–2024) En mer praktisk skole Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn (Meld. St. 34 (2023-2024)) lanserte regjeringen at den vil lage en helhetlig strategi for barnehage- og skolemiljø. Strategien skal beskrive utfordringsbildet, se de ulike tiltakene og støtteordningene i sammenheng og tydeliggjøre hvordan de kan og eventuelt bør brukes i sammenheng med hverandre. Dette er et påbegynt arbeid.

Ny skolemiljøundersøkelse som skal erstatte Elevundersøkelsen

Elevundersøkelsen er et viktig verktøy for å få kunnskap om hvordan elevene opplever skolemiljøet sitt. Det har flere ganger vært påpekt at Elevundersøkelsen er moden for endringer (NOU 2023:7, Meld. St. 34 (2023-2024)). Både elever og lærere har gitt tilbakemeldinger om at undersøkelsen er for lang og at spørsmålene ikke i er utformet med tanke på dagens skolehverdag (NOU 2023:7). På bakgrunn av kvalitetsutvalgets vurderinger foreslo regjeringen i Meld. St. 34 (2023-2024) å utvikle en ny skolemiljøundersøkelse som skal erstatte Elevundersøkelsen. Stortinget har gitt sin tilslutning til forslaget og Utdanningsdirektoratet er gitt i oppdrag å utvikle en ny undersøkelse

Tilskuddsordning for skolemiljøteam

I meldingen ble det også varslet at det skal etableres en tilskuddsordning for skolemiljøteam. Kommuner som vil etablere skolemiljøteam kan søke om tilskudd hos Utdanningsdirektoratet. Tilskuddsordningen skal bidra til å styrke innsatsen på skoler med størst utfordringer og som det er krevende å håndtere.

Læringsmiljøprosjektet

Læringsmiljøprosjektet er et tilbud til barnehager, skoler og kommuner som har behov for direkte støtte og veiledning for å jobbe med et trygt barnehage- og skolemiljø. Barnehager, skoler og kommuner som er med i prosjektet får veiledning av et team med fagpersoner. Evaluering av tilbudet har vist at det er et treffsikkert tilbud. Alle skolene som var med, fikk en mobbeandel klart under landsgjennomsnittet etter å ha deltatt.

Kompetansepakke om trygt og godt skolemiljø

Kompetansepakken skal støtte til ansatte og ledere i skolen i arbeidet med å utvikle kompetanse og kunnskap om trygge og gode skolemiljø. Kompetansepakken er lagt opp slik at ansatte i skolen både får kunnskap om hvordan de kan bygge gode miljø og at de

kan reflektere over verdier, holdninger og skolekultur og hvordan de kan utvikle praksisen sin. [Her er lenke til mer informasjon om pakken.](#)

Utdanningsdirektoratets nettressurser med råd og kunnskap, samler ressurser og viser forskning

Utdanningsdirektoratet reviderte nylig nettsiden sine som inneholder råd og kunnskap om skolemiljø. Utdanningsdirektoratet har også nettsider med råd og kunnskap om temaer som inkluderende praksis i skolen, fravær og inkluderende russetid.

Dembra

Dembra gir lærere, skoleledere og lærerutdannere verktøy og veiledning til å skape inkluderende skolemiljø og bygge demokratisk kompetanse for å forebygge ulike former for gruppefiendtlighet, som fordommer, rasisme, antisemittisme og ekstremisme.

Mobbeombud

Det har siden 2018 vært fylkesvise mobbeombud som er delfinansiert av staten. Mobbeombudene gir mange god støtte, men evalueringer og ulike utredninger viser at det er utfordringer ordningen slik den nå er. Dette er utfordringer knyttet til elevens rettsikkerhet, utfordringer med personvern og at veien om mobbeombudene kan forsinke at statsforvalteren blir involvert i en skolemiljøsak. Det er statsforvalter som i stor grad har hjemlene og virkemidlene for å følge opp alvorlige skolemiljøsaker. I meldingen om 5.–10. trinn varslet regjeringen at den vil gjøre endringer i den statlige mobbeombudsordningen. (Meld. St. 34 (2023-2024))

Partnerskap mot mobbing

Partnerskap mot mobbing er et partnerskap bestående av 16 organisasjoner som har forpliktet seg til å sette alle former for mobbing på dagsorden og samarbeide om å bidra til å utvikle kompetanse for å motvirke mobbing i lokalsamfunnet.

Læringsmiljø- og antimobbeprogrammer

Læringsmiljø- og antimobbeprogrammer kan støtte skoler i arbeidet med skolemiljøet. Psykisk helse, mobbing og problematferd er sentrale temaer i programmene. Det er ulike syn i fagmiljøene på hvor gode disse programmene er. Utdanningsdirektoratet har en tilskuddsordning som gir prosjektstøtte til eiere av slike program.

Andre tiltak

I tillegg til tiltakene ovenfor, finnes det tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling, videreutdanning for skoleledere innenfor temaet skolemiljø og ledelse, og Utdanningsdirektoratet er i ferd med å utvikle en kompetansepakke som skal styrke opplæringen i det tverrfaglige temaet folkehelse og livsmestring.

5 Utviklingstrekk som kan påvirke skolens arbeid med skolemiljø og trivsel

Utvalget skal beskrive noen sentrale nasjonale og internasjonale utviklingstrekk i samfunnet og analysere hvordan trekkene påvirker skolens rolle, for individet og for skolen som samfunnsinstitusjon.

Å analysere nærmere hvordan ulike utviklingstrekk i samfunnet påvirker skolen i dag og i framtiden, vil være noe vi skal jobbe videre med framover. I dette arbeidet må utvalget vurdere hvordan de ulike utviklingstrekkene vi trekker fram påvirker skolens rolle som trygg fellesarena der elevene både lærer og trives.

Sekretariatet mener at arbeidet med å bygge trygge miljøer der elevene trives og lærer påvirkes av flere av de utviklingstrekkene vi omtalte i notat 3-3. Vi vil her trekke frem sosiokulturelle, økonomiske og demografiske-, juridiske- og organisatoriske-, og teknologiske utviklingstrekk.

Sosiokulturelle utviklingstrekk som økt mangfold, økt individualisering og endringer i barne- og ungdomskulturen, vil påvirke skolens mulighet til å utvikle trygge og gode skolemiljø. Økt oppmerksomhet om individuelle rettigheter kan for eksempel utfordre skolens systematiske arbeid med gode skolemiljø for alle. Som nevnt over opplever mange skoleledere at dokumentasjon i enkeltsaker om skolemiljø tar for mye tid. Det er også en del frustrasjon blant lærere over det de opplever som urimelige krav fra foreldre om å følge opp enkelte barn. [Hvor mye kan foreldre kreve av en lærer? – Handler om balanse](#). Det krever mye tid av skoleledere og lærere å utvikle trygge og gode skolemiljø. Når de opplever å måtte bruke stadig mer tid på enkeltelever, kan det gå utover det helhetlige arbeidet med skolemiljø.

Når vi ser på hvordan skolen påvirkes av juridiske og organisatoriske utviklingstrekk, kan utviklingen på skolemiljøfeltet illustrere en større rettsliggjøring av skolen, der elever og foreldre aktivt tar i bruk regelverket for å sikre sine rettigheter i møte med skolen.

Om vi ser på hvordan skolemiljøet påvirkes av teknologiske utviklingstrekk, kan dette handle om sosiale mediers påvirkning på skolemiljøet, for eksempel deling av bilder og kommentarer i lukkede grupper, utseendepress eller om mobiltelefoners påvirkning på lek og felleskap. Det kan på den annen side handle om flere muligheter for nye vennskap, å opprettholde kontakt med andre utenom skoletiden eller å oppleve tilhørighet i grupper og mulighet snakke om ting som er vanskelig

Demografiske endringer, som kommer av for eksempel økt innvandring og mennesker på flukt, kan også utfordre arbeidet med skolemiljø. En rapport om ukrainske flyktningbarn fra nasjonalt kunnskapssenter om vold og posttraumatisk stress peker på hvor viktig det er for disse barna å oppleve trygge og inkluderende skolemiljø. [FlyktningerUkrainaPsykososialeKonsekvenserTiltak-BarnUnge.pdf](#). En framtidig verden med økt konfliktnivå og økte flyktingestrømmer kan stille større krav til skolens arbeid med skolemiljø.

Når elever med ulik bakgrunn og ulike forutsetninger møtes, kan de få nye perspektiver, og de kan få innsikt i hvordan mennesker er ulike, har ulike holdninger og ulike syn på livet. Mangfold kan lære elever å ta hensyn til ulikhet, respektere elever med en annen bakgrunn og bryne egne oppfatninger mot andres. Når elever møter hverandre på tvers av bakgrunn, kan det være med på å bygge tillit og forbygge fordommer. For at skolen skal kunne være en slik positiv møteplass, krever det at elevene er trygge i skolemiljøet. Ekstremismekommisjonens utredning fra 2024 peker på at det er viktig å ha trygge rammer rundt det å være uenig og løse konflikter for at ulike holdninger og oppfatninger kan komme fram. Kommisjonen snakket med ungdom som mente det var viktig å få mulighet til å være uenige og å diskutere. (NOU 2024: 3, 2024)

I det videre arbeidet med NOU'en er dette noe vi kan skrive mer ut.

6 Problemstillinger utvalget må vurdere

I skolen møtes et mangfold av elever, på tvers av bakgrunn, forutsetninger og behov. I utvalgets mandat er skolen som en slik fellesarena løftet fram som noe positivt som bygger felles verdigrunnlag og felles forståelses- og referanserammer.

Utvalget skal beskrive utviklingen i trivsel og skoleresultater og hvordan vi kan snu denne utviklingen i et langsiktig perspektiv. Som nevnt ovenfor er skolemiljø, trivsel og mobbing et felt med stor politisk interesse og hvor det hyppig er satt inn tiltak. Det er sannsynlig at det også vil fortsette slik. Dette betyr at utvalget må finne sin inngang til tematikken.

Om en anerkjenner skolen som en viktig fellesarena, må en også anerkjenne at forskjellighet krever kapasitet og kompetanse i skolene for å kunne møte mangfoldet. Dette krever økonomiske ressurser og arbeidskraft. Det kreves også at lærere har kompetanse til å møte mangfoldet og legge til rette for trygghet, trivsel og læring innenfor fellesskapet.

Sekretariatet foreslår at medlemmene i utvalget nå i første omgang diskuterer hvordan utvalget vil markere seg innenfor dette temaet. Utvalget kan også ta opp igjen temaet når vi kommer lenger ut i prosessen med utviklingstrekkene. Da kan vi i større grad bruke utviklingstrekkene til å diskutere hva som vil kunne skape utfordringer og muligheter på lang sikt for skolemiljøet og for trivsel og læring. Eller, utvalget kan allerede nå gå nærmere inn i de ulike nasjonale tiltakene og utfordre eller utvikle tiltakene.

Slik sekretariatet ser det, kan utvalget:

- Skrive en overordnet normativ tekst om temaet skolemiljø i framtidens skole, med vekt på f.eks. forholdet mellom læring og trivsel, miljøets betydning for fellesskolens oppdrag om danning og utdanning og/eller forholdet mellom individ og fellesskap og balansen mellom disse.
- Foreslå noen overordnede og langsiktige tiltak som kan snu en negativ utvikling i elevens skolemiljø, trivsel og læring.
- Foreslå mer kortsiktige, konkrete tiltak.
- Kombinere noen eller flere av punktene over.

Vi ber om at utvalget diskuterer dette.

Referanser

Bakken, A. (2024). *Ungdata 2024 Nasjonale resultater* (NOVA Rapport 6/24, Issue. Velferdsforskningsinstituttet NOVA OsloMet-. https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3145138/Ungdata2024_NasjonaleResultater_UU.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Flack, T. (2019, 29.01.2019). Den «nye» definisjonen gjør mobbing usynlig. *Dagbladet*.
<https://www.dagbladet.no/kultur/den-nye-definisjonen-gjor-mobbing-usynlig/70705805>
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen*. Fastsatt som forskrift ved kongelig resolusjon.
<https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/>
- Kunnskapsdepartementet. (2021). *En skole for vår tid. Sluttrapport Ekspertgruppe for skolebidrag*. Kunnskapsdepartementet.
https://www.regjeringen.no/contentassets/0f38964bb67f4259b74967911799bdac/en-skole-for-var-tid_v5.pdf
- Lund, I., Helgeland, Anne, Kovac. (2017, 09.10.2017). *På vei mot en ny forståelse av mobbing i et folkehelseperspektiv*. Utdanningsforskning.no.
<https://utdanningsforskning.no/artikler/2017/pa-vei-mot-en-ny-forstaelse-av-mobbing-i-et-folkehelseperspektiv/>
- Medietilsynet. (2024). *Barn og medier 2024*
 – en undersøkelse om 9–18-åringers medievaner (Barn og medier 2024, Issue. Medietilsynet.
https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/barn-og-medier-undersokelser/2024/241128_barn_og_medier_2024.pdf
- Meld. St. 34 (2023-2024). *En mer praktisk skole - Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5. - 10. trinn*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-34-20232024/id3052898/>
- NOU 2024: 3. (2024). *Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeidet*. A.-o. inkluderingsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/b09f8768c15d4d4f9ac8acfab0bf05e3/no/pdf/s/nou202420240003000dddpdfs.pdf>
- NOU 2024: 20. (2024). *Det digitale (i) livet*
Balansert oppvekst i skjermenes tid. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c252947398de4fb0aea9349f011eb410/no/pdfs/nou202420240020000dddpdfs.pdf>
- Prop. 57 L (2022-2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-57-l-20222023/id2967679/>
- Skutlaberg, K. B. (2023). *Å være rektor i arbeid med langvarige saker knyttet til elevers psykososiale skolemiljø – mellom pedagogikk, etikk og juss* [Institutt for lærerutdanning og skoleforskning
- Det utdanningsvitenskapelige fakultet
 Universitetet i Oslo, Universitetet i Oslo].
<https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/109965/PhD-Skutlaberg-2024.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sætra, E. (2019, 11.06.2019). *Hva er mobbing? Om konsekvenser av at begreper endrer betydning over tid*. Utdanningsforskning.
<https://utdanningsforskning.no/artikler/2019/hva-er-mobbing-om-konsekvenser-av-at-begreper-endrer-betydning-over-tid/>
- Utdanningsdirektoratet. (2023, 24.10.2023). *Undersøkelse av brudd på opplæringsloven kapittel 9A*. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/saker-meldt-til-fylkesmennene-om-skolemiljo/undersokelse-av-brudd-pa-opplaringsloven-kapittel-9a/>

Utdanningsdirektoratet. (2025, 13.01.2025). *Mobbetallene øker ikke lenger, men er fortsatt høye*. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/analyser/2025/elevundersokelsen-2024/>

Wendelborg, C. (2024). *Mobbing på skolen*

Analyse av Elevundersøkelsen skoleåret 2023/24 (Rapport 2024, Issue.

https://samforsk.brage.unit.no/samforsk-xmlui/bitstream/handle/11250/3119489/Wendelborg_Mobbing%20p%C3%A5%20skolen%20Analyse%20av%20Elevunders%C3%B8kelsen%202023%202024_2024.pdf?sequence=5