



Mellom pedagogikk og paragrafer i arbeid med skolemiljø saker

Skolelederes rettsanvendelse i praksis

Anette Hammersmark Johnsen

Veileder: Torstein Nesheim

Masteroppgave

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet Executive master i ledelse ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at Høyskolen eller sensorer inntår for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Sammendrag

Jeg har i denne oppgaven studert hva som påvirker skoleledere i arbeidet med skolemiljøsaker, (Oppl.) §9A-4. Skoleledere står i et spenn mellom pedagogiske faglige vurderinger, og krav til riktig lovanvendelse. Jeg har undersøkt hvordan de ser på rollen som rettsanvendere, hvilke avveininger og vurderinger de må gjøre i komplekse skolemiljøsaker, og hvilke ressurser de benytter seg av i omgivelsene i arbeidet. Jeg har benyttet teoretiske perspektiver fra Jacobsen og Thorsvik «Skolen som organisasjon», Boe og Eckhoffs «Grunnleggende juridisk metode», og Lipsky og Zacka sin teori om bakkebyråkrater, for å belyse arbeidet skolelederne står i.

Undersøkelsene ble gjennomført som en kvalitativ case-studie, der jeg gjennomførte intervjuer med skoleledere fra fire grunnskoler i Bergen kommune, i tillegg til juridisk rådgiver i kommunen. Funn fra undersøkelsene viser at skoleledere er bevisste på sin rolle som rettsanvendere, men at de også kan oppleve det som krevende og omfattende. Arbeidet er høyt prioritert, og kan i flere tilfeller gå ut over andre oppgaver.

Undersøkelsene viser fram kompleksiteten i arbeidet med skolemiljøsaker, og skolelederne må gjøre mange avveininger, og ta ulike hensyn i sin praksis. Lederne benytter seg av ulike ressurser i omgivelsene i arbeidet med skolemiljøsakene. De mest fremtredende er ressursene på kommunalt nivå, og støtte fra hverandre i ledergruppene. Erfaringene fra saker som har blitt vurdert hos Statsforvalter, viser at det kan både være en kilde til frustrasjon, men at det kan ha en skjerpene påvirkning på praksis.

Jeg mener at mine funn er viktig å ha kjennskap til, for skoleeier, skoleledere og andre aktører. Gjennom å vise fram teoretiske perspektiver fra ulike fagområder, sammen med funn i undersøkelsene, viser det kompleksiteten skolelederne står i, mellom pedagogisk-faglige vurderinger og krav til riktig lovanvendelse. Jeg kommer også med implikasjoner for ledelse, for skoleeier, og til lederteamene. Jeg vil særlig trekke fram behovet for opplæring, kunnskap og kompetanse om juridiske spørsmål. Spesielt nyansatte skoleledere har behov for støtte og opplæring. Det er også viktig at det fins ressurser i kommunen og i teamene, til hjelp for skolelederne, både i arbeidet med (Oppl.) §9a-4-saker, og andre saker med krav om riktig lovanvendelse

Forord

Gjennom arbeidet mitt som skoleleder på en ungdomsskole, har jeg selv erfart at vi som skoleledere må håndtere mange komplekse spørsmål i skolemiljøsaker. Etter at jeg gjennomførte modulen «Juss for skoleledere» i skolelederutdanningen, ble jeg ytterligere interessert i tema. Jeg opplevde at det å få ny innsikt i grunnleggende juridisk metode, var nyttig, også i andre spørsmål, der pedagogiske faglige hensyn må vurderes sammen med krav om riktig lovanvendelse.

Jeg hadde derfor sterk motivasjon for å undersøke hvordan andre skoleledere i Bergensskolen arbeider med skolemiljøsaker. Undersøkelsene har gitt meg ny innsikt i hvordan skolelederne vurderer og gjør vanskelige avveininger, at det er saker som har høy prioritet, og har et stort omfang. Jeg vil trekke fram arbeidet med intervjuene og analysen av funn i undersøkelsene som spesielt lærerike.

Jeg vil takke rektorene, avdelingslederne og juristen, som var villige til å bruke sin tid i en travel hverdag, for å bidra med verdifull innsikt i komplekse spørsmål. Takk til arbeidsgiver og familie for støtte på veien. Jeg vil også takke veileder, Torstein Nesheim for raske tilbakemeldinger, og konstruktiv veiledning underveis i arbeidet.

Bergen, 23.mai 2024

Anette Hammersmark Johnsen

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	2
FORORD	3
INNHOLDSFORTEGNELSE	4
1. INNLEDNING	7
1.1 FAGLIG BAKGRUNN	7
1.2 PROBLEMSTILLING	10
2. TIDLIGERE FORSKNING OG TEORETISKE PERSPEKTIVER	13
2.1 INNLEDNING	13
2.2 TIDLIGERE FORSKNING	13
2.3 TEORETISKE PERSPEKTIVER	16
2.3.1 <i>Skolen som organisasjon</i>	16
2.3.2 <i>Juridisk metode og rettskildelære</i>	19
2.3.3 <i>Om pedagogisk skjønn og rettslig resonnering</i>	21
2.3.4 <i>Bakkebyråkrater</i>	22
2.4 MODELL	25
3 METODE	27
3.2 DESIGN	27
3.3 VALG AV INFORMANTER	28
3.3 INDIVIDUELLE INTERVJU	29
3.4 ANALYSE AV DATA	31
3.5 RELABILITET OG VALIDITET	34
3.5.1 <i>Relabilitet</i>	35
3.5.2 <i>Validitet</i>	36
3.6 FORSKERENS PÅVIRKNING	36

3.7	INFORMANTENS PÅVIRKNING.....	38
3.8	GENERALISERING	39
3.9	ANDRE ETISKE REFLEKSJONER.....	39
3.10	OPPSUMMERING	40
3.	4. ANALYSE.....	41
4.1	TEMA 1: BAKGRUNN.....	41
4.2	TEMA 2: SKOLELEDERE SOM RETTSANVENDERE.....	41
4.3	TEMA 3: KOMPLEKSE SAKER	45
4.3.1	<i>Forebygging</i>	45
4.3.2	<i>Delegering og ansvar</i>	47
4.3.3	<i>Avveininger, hensyn og dilemma i komplekse saker</i>	48
4.3.4	<i>Barnets beste</i>	53
4.3.5	<i>Tidsbruk og omfang</i>	54
4.4	TEMA 4: RESSURSER I OMGIVELSENE.....	56
4.4.1	<i>Nivå 3</i>	57
4.4.2	<i>Nivå 2</i>	58
4.4.3	<i>Nivå 1</i>	59
4.5	TEMA 5: KLAGESAKER HOS STATSFORVALTER	60
4.5.1	<i>Dokumentasjon</i>	61
4.5.2	<i>Om å undersøke</i>	62
4.5.3	<i>Skjerpet praksis</i>	62
4.6	OPPSUMMERING AV FUNN I ANALYSEN	63
5.	DRØFTING	67
5.1	SKOLELEDERE SOM RETTSANVENDERE.....	67

5.2 SKOLEN SOM ORGANISASJON	69
5.2.1 Organisasjonsrutiner	69
5.3 PROFESJONELT SKJØNN OG RETTSLIG RESONNERING	71
5.4 BAKKBYRÅKRATIET.....	72
5.5 IMPLIKASJONER FOR LEDELSE	75
6. KONKLUSJON	77
6.2 OPPSUMMERING.....	78
6.3 METODISKE BEGRENSNINGER	78
6.4 VIDERE FORSKNING	79
LITTERATURLISTE	81
VEDLEGG.....	83

1. Innledning

Jeg vil i dette kapittelet redegjøre for oppgavens bakgrunn. Videre vil jeg presenter oppgavens problemstilling og struktur

Denne oppgaven vil undersøke hvilke forhold som påvirker skoleledere når de skal håndtere saker som omhandler elevenes skolemiljø, (Oppl.) §9A-4.

Skoleledere er ikke jurister, men har ansvaret for forvaltning av en rekke lover og forskrifter. Rektorer og avdelingsledere som skal håndtere en økt rettsliggjøring i skolen, står i et spenn mellom faglige-pedagogiske vurderinger, og krav til riktig lovanvendelse (Fjørtoft, Vatn, & Eriksen, 2017).

Oppgaven ønsker derfor å belyse hvordan skoleledere tar beslutninger der komplekse faglige-pedagogiske avveininger skal vurderes sammen med krav til riktig lovanvendelse. Oppgaven ønsker å se på om det er forskjeller eller likheter mellom skolene, og eventuelt mellom ledelsesnivå. Oppgaven ønsker også å undersøke om skoleledere med mindre kjennskap til juridiske rettskilder, anvender mer eller mindre uformelle ressurser i egne team og omgivelser, støttefunksjoner som finnes i kommunen, eller ulike rettskilder, for å håndtere juridiske problemstillinger.

Regelverket om elevenes skolemiljø §9a, med loven, forskrifter og rundskriv og forarbeider, er i seg selv ikke tilstrekkelig til at elevene i praksis får den rettssikkerheten de har krav på. Regelverket må følges opp gjennom økonomiske prioriteringer, og faglige ressurser i kommunen. I tillegg må også regelverket følges opp gjennom det daglige virket i skolene, først og fremst av skoleleder og i lærerkollegiet (Jakhelln, 2019).

De fleste skoleledere er ikke skolert i juridisk metode eller har juridisk utdanning. I klagesaker og i tilsynssaker blir skolene likevel vurdert av skolerte jurister, som bruker juridiske metoder, rettskilder og retningslinjer for å vurdere skolene.

1.1 Faglig bakgrunn

Lovtekster regulerer viktige områder i samfunnet, også i skolen. Skoleledere har rett til å ta juridiske avgjørelser, som kan være inngripende for elever i skolen. Mange av disse

avgjørelsene er av den art at en må bruke skjønn i tolkningen av lovverket. I skolemiljø saker er det ofte flere hensyn som står mot hverandre, og både faglig-pedagogiske vurderinger og tolkninger av lovteksten som må gjøres. Dette øker kompleksiteten, og kan øke tolkningsrommet i spørsmål knyttet til riktig rettsanvendelse. Skolen skal sikre elevens rettsikkerhet, både når det gjelder riktig saksbehandling, men også å treffe de riktige beslutningene, ha tydelig kommunikasjon med elever og foreldre, og å jobbe for den enkeltes rettigheter. Samtidig må man i skolen ta hensyn til andre elevers og ansattes behov og rettigheter (Andenæs og Møller, 2019).

Det kan se ut som jurister får større betydning når individer eller gruppers rettigheter skal ivaretas i ulike deler av samfunnet (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2003). I skolen foregår imidlertid rettsanvendelse ved at ikke-jurister skal treffe riktig avgjørelse i komplekse saker. Juridisk ekspertise er sjelden tilgjengelig på den enkelte skole. Skoleledere og andre som skal ta avgjørelser på rettslig grunnlag må basere seg på skjønnsutøvelse ut fra de rettskilder og den juridiske kunnskap de har tilgang til (Fjørtoft, Vatn, & Eriksen, 2017). Om loven kan fortolkes, er uklar, eller mangler gjennomsiktighet, kan ikke-juristers rettsanvendelse føre til ulikheter i praksis, til feil og misforståelser.

God saksbehandling og tillit til forvaltningens rettsanvendelse og profesjonelt skjønn er viktig i skolen. Lover og læreplaner fastsetter rammer og rettigheter, og definerer handlingsrommet som det profesjonelle skjønn skal utøves innenfor. Skoleledere må vurdere situasjonene på selvstendig grunnlag, ut fra en forståelse for rettslige og fagspesifikke forhold. I noen saker er jussen er relativt klar, men i mange saker, som for eksempel i skolemiljø saker, er sakene komplekse, og mange hensyn må tas (Fjørtoft, Vatn, & Eriksen, 2017).

Rektor har det øverste pedagogiske ansvaret i skolen, jfr. Opplæringsloven §9.1: *Opplæringa skal ledes av rektor*. De har juridisk ansvar for §9a-3, om det kontinuerlige og systematiske arbeidet med elevenes skolemiljø. I håndtering av saker som gjelder elevenes skolemiljø, har rektor det øverste ansvaret, men oppgavene er gjerne delegert til avdelingslederne, som igjen samarbeider med lærerne for sikre elevene et trygt og godt skolemiljø etter (Oppl.) §9a-4.

Rettsliggjøring i skolen

«Rettsliggjøring innebærer at større områder og flere detaljer i samfunnslivet er regulert av lover og direktiver, at domstolers og andre rettslige institusjoners beslutningsevne øker på

bekostning av politiske og administrative organer, og at interesser i økende grad blir formulert som rettskrav» (Østerud et al, 2003 s. 116 i Møller og Andenæs 2019, s.38). Sentrale reguleringer har i økende grad har inntatt utdanningsinstitusjonene, og det har blitt mer fokus på elevenes rettigheter (Jakhelln, 2019). Djupedalsutvalget (2015) (NOU 2015:2) sin utredning pekte på at rettsikkerheten for elever i skolemiljøsaker ikke var god nok. Elever, foreldre, skoler og skoleeiere hadde ikke nok kunnskap om loven, eller forståelse av lovverket. Utvalget pekte også på at FNs barnekonvensjon ikke var godt nok forankret i den enkelte skole (Kunnskapsdepartementet, 2015). Skolene er gjennom ratifiseringen av konvensjonen forpliktet til å aktivt arbeide for barnets beste. Barnets beste innebærer at det skal være korrekt saksbehandling i saker, at avgjørelser blir begrunnet, og at barnet skal bli hørt, og forstå saksbehandlingen. Hva som er barnets beste skal være et grunnleggende hensyn etter (Grl.) §104.

Lovgivning, forskrifter, rundskriv

Opplæringsloven er den sentrale loven som gjelder opplæring i grunnskolen. Den ble vedtatt i 1998, men er senere endret, og fra høsten 2024 trer ny opplæringslov i kraft. Opplæringsloven angir hovedinnholdet i opplæring og vurdering, og regnes som en rammelov (Andenæs og Møller, 2019). Loven gir departementet fullmakt til å gi nærmere forskrifter som regulerer fag, mål, vurdering og omfang av opplæringen, og gjennomføringen av opplæringen. Forskjellen mellom lov og forskrift, er at lov må vedtas i stortinget, også en lov som endrer en tidligere lov, mens en forskrift kan vedtas av regjeringen eller av et departement. En forskrift må ha hjemmel i lov, og kan ikke fravike eller være i strid med en lov gitt av stortinget. I tillegg til lov og forskrift fins det også rundskriv av ulik art, gitt av departement, direktorat eller andre for å en nærmere orientering eller presisering av hvordan ord og uttrykk i forskriften skal forstås. De kan også gi anbefalinger om fremgangsmåte, relevante momenter, og avveininger. Rundskriv forekommer i betydelig utstrekning. Rundskriv kan være nyttige for de som skal treffe vedtak i skolen, fordi de gir en anvisning av hva som skal vektlegges, og gi utfyllende retningslinjer for skjønnsmessige vurderinger. Det vil i realiteten si at rundskrivet inneholder normer, om enn av et lavere nivå enn lov og forskrift (Andenæs og Møller, 2019).

Enhver elev er et rettssubjekt, og kan derfor kreve sin rett selv, eller ved sin verge. Det innebærer at eleven kan kreve sin rett, men at eleven også har plikter, avhengig av alder. Det er ikke bare fysiske personer som kan være et rettssubjekt, det kan også være juridiske

instanser, som en kommune, et aksjeselskap, eller en forening. En skole må i denne sammenhengen sees som en del av kommunen. Når det i opplæringsloven fastsettes at oppgaver for «skolen» (oppl. §9a-3 om det psykososiale miljø), er det oppgaver som skolen skal forvalte, men det er kommunen som har det overordnede ansvaret. Derfor vil en eventuell sak anlegges mot kommunen, og ikke mot skolen.

Lov, forskrift og rundskriv er i seg selv ikke tilstrekkelig for at elevene i praksis får den opplæringen de har krav på ifølge regelverket. Regelverket må følges opp av kommunen gjennom økonomiske bevilgninger, og ved at skolen ved ledelse og lærerne ivaretas i den daglige driften. Det er en forutsetning for reell rettssikkerhet for elevene i skolen at skoleledere og den enkelte lærer har en grunnleggende forståelse for betydningen av et godt skolemiljø, og at de aktivt arbeider med dette i praksis på skolene (Andenæs og Møller, 2019).

Aktivitetsplikten er klart kommet til uttrykk i en Høyesterettsdom av 2012 (Rt.2012, s.146) der kommunen ble pålagt å betale erstatning for en elev som ble mobbet ved en skole, og vant fram med sitt krav om erstatning for senskade som følge av mobbing. Høyesterett la til grunn at «Problemet i saken er det som ikke er gjort», og presiserer at «aktsomhetsnormen må tilpasses de krav eleven med rimelighet kan stille», og videre at «selv om skolens ansatte, og særlig klassestyreren utvilsomt har forsøkt å gjøre sitt beste i en vanskelig sak, skulle de, i en situasjon som vedvarte år etter år uten å bli bedre, gjort mer for å avklare forholdene» (Rt.2012, i Andenæs og Møller, 2019, s. 37). Før denne dommen hadde ingen mobbeofre vunnet fram med krav om erstatning for senskader som følge av mobbing. Det er nå ingen tvil om at rektor, lærere eller andre ansatte har handlingsplikt dersom de får kunnskap eller mistanke om vedvarende krenkelser av enkeltindivider.

1.2 Problemstilling

Utviklingen med økt rettsliggjøring i skolen gjør at det stilles høye krav til at skoleledere skal forstå, tolke og anvende lovverket på en riktig måte. Jeg ønsker derfor å undersøke hvordan skoleledere tar avgjørelser i skolemiljø saker, hvilke forhold som påvirker håndteringen i praksis, og hvilke ressurser de støtter seg på i arbeidet. I mange saker står skoleledere i spennet mellom faglig pedagogiske vurderinger, og juridiske krav til riktig

rettsanvendelse. Jeg avgrenser problemstillingen til å se på saker som omhandler elevenes skolemiljø (oppl.) §9a-4.

Jeg har formulert følgende problemstilling:

Hvilke forhold påvirker skolelederens håndtering i saker om elevenes skolemiljø, (Oppl.) §9a-4?

Skoleledere forstår jeg som rektorer og avdelingsledere. Det er bestemt i loven at hver skole skal ha en forsvarlig ledelse av det administrative og pedagogiske arbeidet. Videre fremsetter loven krav om at rektor er den som leder skolen (Oppl, 1998, §9-1). Dette betyr ikke at alt arbeidet skal utføres av rektor. Arbeidet delegeres gjerne til avdelingsledere, men ansvaret ligger fremdeles hos rektor og skoleeier.

Om begrepet rettsanvender

Å være rettsanvender, er å tolke og anvende rettskilder. Fagpersoner med juridisk utdanning er fortrolig med anvendelse av rettsregler, og kjenner prinsippene bak dem. Forvaltningsorganer er rettsanvendere når de treffer avgjørelser som pålegger noen plikter eller rettigheter (Gisle, 2023). I skolen har de fleste ikke en juridisk utdanning, men må likevel anvende lovverk og rettsregler i sitt daglige virke. I skolen er det et rikt antall regler å forholde seg til.

Eksempler på beslutninger i saker om elevens skolemiljø, kan være om å vurdere om aktivitetsplikten er utløst, og i så fall hvilke undersøkelser som skal gjøres, hvordan skoleledere vurderer barnets beste, og hvordan dette kommuniseres til eleven og foresatte. Skoleleder står i spennet mellom faglige pedagogiske vurderinger, som handler om å ta hensyn til gruppen og helheten, i møte med krav og rettigheter til den enkelte elev. Skoleledere må også gjøre vurderinger om hvordan elevens stemme skal bli hørt, og gjøre vurderinger om hvordan ønsker og rettigheter harmoniserer med skolens ressurser og økonomi. Det vil også være relevant å undersøke hvilke støttesystemer som finnes i kommunen for å kompensere for at de fleste skoleledere som rettsanvendere ikke er jurister.

Jeg har formulert følgende tilleggsspørsmål til problemstillingen:

- *Hvilke tanker har skolelederne om å være rettsanvendere?*
- *Hvilke ressurser og støttefunksjoner er tilgjengelig i kommunen, og ellers i omgivelsene?*
- *Håndtering av komplekse saker, hvilke forhold må de ta hensyn til?*
- *Hvordan vurderer de barnets beste?*
- *Hvilken erfaring har skoleledere med Stasforvaltersaker, og hva lærte de av disse sakene?*

2. Tidligere forskning og teoretiske perspektiver

2.1 Innledning

Skolen, og stadig flere velferdsområder er gjenstand for rettslig regulering, noe jeg vil redegjøre for i denne oversikten over forskning som er gjort på ikke-juristers regeletterlevelse i skolen og andre velferdsområder. Regelverk og andre prosedyrer som lederne jobber med i skolen, bygger på relativt høye forventninger om byråkratenes juridiske kunnskaper. Skoleledere kan som ikke-jurister mangle kompetanse og forståelse for å forvalte lovverket etter lovens intensjon.

Dette kapitlet gir en kort oversikt over tidligere forskning som er gjort på området. Det vises til forskning på hvordan ledere på ulike nivå i skolen fortolker og håndhever lovverket i samspill med andre aktører, i tillegg til en studie som belyser hvilke strategier ikke-jurister bruker for å forstå og tolke juridiske tekster. Det vises også til en undersøkelse som omhandler ikke-juristers bruk av rettsregler i helse- og velferdstjenester.

Oppgavens teoretiske rammeverk er hentet fra organisasjonsteoretiske perspektiver, deretter juridisk teori hentet fra Torstein Eckhoff og Erik Boe sin introduksjon om grunnleggende juridisk metode, og videre viser jeg til Michael Lipsky og Bernardo Zacka sine teorier om bakkebyråkrater.

2.2 Tidligere forskning

I LEXEL-prosjektet (Legal standards and Professional Judgement in Educational Leadership), har forskerne studert hvordan skoleledere på forskjellige nivåer i skolen tolker og håndhever lover i samarbeid med andre involverte aktører (Andenæs og Møller, 2019). De er opptatt av regelverkets begrensninger, at ikke alt lar seg styre av lover og regelverk. Noen må sette reglene ut i livet, reglene må være akseptert av aktørene, og innholdet i reglene må være forståelige. De finner at mange rutiner har blitt etablerte på skolene for å håndtere skjønnsrommet i regelverket. Rutiner og prosedyrer er ofte forankret i tolkninger av regler og veiledninger. Det er likevel ofte lærernes og ledernes vurdering av situasjonen som bestemmer om saken blir fulgt opp videre, og at regeletterlevelsen er sterkest der det er

samsvar mellom regelverket og sentrale verdier i skolen (Holm og Møller i Maursethagen et al, 2019).

I en rapport fra Barneombudet (2018) finner en at det er stor økning i antall saker som er meldt til fylkesmennene (Statsforvalter) sammenlignet med tidligere år. Fylkesmennene legger vekt på elevenes opplevelse når de vurderer om retten til et trygt og godt skolemiljø er oppfylt, og de konkluderer ofte med at skolen bagatelliserer opplevelsen av skolemiljøet. De finner også at fylkesmannen ikke foretar en vurdering av barnets beste. Generelt finner de store forskjeller i hvordan fylkesmennene vurderer om aktivitetsplikten er oppfylt, og forskjeller mellom hvilke tiltak som vedtas (Maursethagen et al, 2019).

Andenæs (2016) påpeker i sin forskning at regelverk og andre dokumenter som de jobber med i skolen, bygger på urealistiske forestillinger om mottakernes juridiske kunnskaper (Andenæs, 2019). Opplæringsloven bærer preg av å være skrevet for og av jurister, mens loven skal etterleves og praktiseres av skoleledere, som i de fleste tilfellene ikke har formell juridisk kompetanse. Skoleledere kan dermed mangle kunnskap og forståelse for å forvalte lovverket etter intensjonen (Holm og Møller, 2019). Welstad og Warp (2011, i Møller og Andenæs, 2019) hevder at skoleledere som forankrer sine argumenter i rettsregler og i mindre grad legger vekt på subjektive oppfatninger, kan oppnå større legitimitet i og utenfor organisasjonen.

I en studie om juridisk literacy (Fjørtoft, Vatn, & Eriksen, 2017) undersøkes det hvordan opplæringsloven forstås og anvendes i hverdagen av skoleledere, foreldrerepresentanter og skolefaglige ansatte. De finner at lesere med begrenset kjennskap til juridiske tekster, hovedsakelig benytter sosiale strategier for å forstå, ved å be om hjelp av kolleger eller noen i sitt nettverk. Bare unntaksvis leser de reglene, og forskerne argumenterer for at ikke-jurister derfor trenger veiledning for å håndtere juridiske spørsmål.

I studiet «Regeletterlevelse i grunnopplæringen», av Maursethagen, Shavard, Knudsmoen, Lorentzen og Osland (2019) var formålet med prosjektet å få økt kunnskap om regeletterlevelsen i kommuner, fylkeskommuner og skoler. Bakgrunnen var at grunnopplæringen reguleres gjennom opplæringslover med forskrifter, og det er kommunen som er ansvarlige for å sikre at elevene får opplæring i samsvar med regelverket.

Prosjektet viste at det er delvis ulike forståelser og praksiser knyttet til regelverket, men også flere likhetstrekk med hensyn til hvordan skoler og kommuner jobber med regelverket.

Likhetstrekkene handler om hva aktørene opplever som utfordrende, og hvilke rutiner og prosedyrer de har utviklet for å håndtere skjønnsrommet på.

I prosjektet fant de variasjon i regeletterlevelsen blant rektorer, lærere og kommunale ledere. En av forklaringene kan være at det er ulik grad av kunnskap og kompetanse hos de som skal ta i bruk reglene. En annen forklaring kan være variasjon i trekk ved selve regelverket og forskriftene på et saksområde. Regelverket kan være enkelt eller komplekst, det kan gi lite eller mye rom for skjønn. Bestemmelsene om skolemiljø vil være eksempler på komplekse saker med stort rom for bruk av skjønn. En tredje forklaring kan være organisatorisk, som at beslutningssystemer og rutiner som har blitt etablert for å følge opp regler på skoler og i kommunen, og hvordan ledere følger opp overholdelse av regelverket. En fjerde forklaring er variasjon i elevgrunnlaget på en skole. Elevgruppen kan være mer eller mindre homogene, som vil skape forskjeller med hensyn til hvilke utfordringer lærere og skoleledere møter, og hvilke rettsområder som blir aktualisert (Mausethagen et al, 2019).

I en studie av Dahlen og Langsrud om ikke-juristers bruk av rettsregler i helse- og velferdstjenester finner de noen av de samme funnene. Analysene viste at profesjonsutøverne i helse- og velferdstjenestene opplever seg som selvlærte. De rapporterte også at bruk av maler og standardiserte prosedyrer overstyrte profesjonsfaglig kunnskap og nødvendig kunnskap om viktige forhold ved rettsanvendelsen. I mange tilfeller innebærer også i deres arbeid inngripende handlinger eller beslutninger overfor pasienter eller brukere. De finner at «jussens språk» ikke er tilgjengelig eller formulert på en slik måte at det er enkelt å forstå eller anvende regelen (Dahlen, 2021).

I en analyse av Knut Fossetøl (2005), peker han på at i rettsanvendelsen i forvaltningen, forholder de som treffer avgjørelser lokalt seg sjelden til lovtekster, forarbeider, og rettspraksis. Istedenfor forholder de seg til rundskriv, instruksjer, maler, eller særlige veiledningshefter som overordnede har utarbeidet. Dette skaper en rettsanvendelse som er mer primitiv og enklere enn de vi finner i rettsaker. Det er også andre forhold ved beslutningstakeren som disponerer for ulike former for rettsanvendelse, som utdanning. I utdannelser uten spesialisert innsikt, vil personlig og profesjonell moral og etiske standarder fungere som en sterk styringsmekanisme (Fossetøl, 2005).

Han argumenterer videre om en regelforståelse som åpner opp for å avveie ulike motstridende hensyn. I Eckhoffs juridiske metodelære, fra 1971, er dette omtalt som «reelle

hensyn», det vil si til en helhetlig avveining av hva som gir fornuftige rettsregler, som den gode jurist må øves opp i. Man vil stå overfor «rent skjønnsmessige avveininger av motstridende hensyn» (Eckhoff 2001:322, i Fossetøl 2005).

2.3 Teoretiske perspektiver

2.3.1 Skolen som organisasjon

«En organisasjon er et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver, og realisere bestemte mål» (Jacobsen og Thorsvik, 2019, s.16).

Kjernen i organisasjoner består av mennesker. For å løse en oppgave kreves at mennesker samhandler med hverandre, og deres relasjon til hverandre. Menneskene som arbeider i en organisasjon er avhengig av råvarer de kan jobbe med, strukturer og ressurser, samt tid og systemer for å ha tid og anledning til å løse oppgavene sine. Menneskene må forholde seg til kunder eller brukere, politiske myndigheter og samarbeidspartnere.

Organisasjoner er konstruert på en slik måte at det skal være mest mulig effektiv måte å løse oppgaver på. Kjernen i enhver organisasjon er et ønske om å løse oppgaver på en best måte, med best kvalitet, og mest mulig effektivt.

Organisasjoner er å betrakte som produksjonssystemer. Det vil si at organisasjoner må produsere et eller annet som noen opplever å ha nytte av. Det kan være et produkt, en tjeneste eller beslutninger. For en bedrift er det avgjørende at noen er villig til å betale for det som produseres, mens det for en offentlig organisasjon må oppleves som nyttig og legitimt (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

Vår input i skolen er elever, kapital og arbeidskraft. Produksjonen vår går ut på å optimalisere ressursene vi har for å oppnå mest mulig merverdi, altså resultater. Skolen er kompleks tjenesteyting, og det kan være vanskeligere å måle resultatene våre enn i andre mer strømlinjeformede målbare organisasjoner som for eksempel produserer en vare. Det kan være en grunnleggende usikkerhet om forventninger til resultat. Dette gjelder alle organisasjoner som jobber med mennesker. Det er dermed også vanskeligere for oss som ledere å vite om det vi produserer har god nok kvalitet. Vi har heller ikke noe særlig grad muligheter for å tilbakeføre ressurser til virksomheten. Ressursene våre tildeles i all

hovedsak via offentlige budsjetter, og er i stor grad prisgitt politisk styring (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

Organisasjonsrutiner

For å forstå betingelsene for arbeidet med regeletterlevelse i skolen, må man finne ut hvordan kommunenes og skolens formelle og uformelle strukturer og rutiner har blitt etablert for å følge opp regelverket. Formelle strukturer viser til formelle posisjoner som kommunale ledere, rektorer, avdelingsledere og lærere. De har formaliserte ansvarsoppgaver, som kan være nedfelt i stillingsinstruks, og formelle regler for saksbehandling. De kan ha formaliserte rutiner og samarbeidsarenaer. Uformelle strukturer viser til mer uformelle normer, verdier og praksiser som kan være innarbeidete selv om de ikke står i en stillingsinstruks. Disse uformelle strukturene kan være vanskelig å endre.

Rutiner blir sett på som en viktig når det skjer endringer. Incentiver for endringer kan komme av eksterne plutselige hendelser, eller intern dynamikk og endring av kunnskap kan produsere nye ideer, mål og handlinger (Feldman og Pentland 2003, i Maursethagen et al, 2019).

Maursethagen et al. (2019) argumenterer for at skolen og det administrative apparatet i skolen er preget av ulike institusjonelle logikker. Sentralt er den profesjonelle logikken knyttet til lærerprofesjonen, der den faglige-pedagogiske kunnskapen er dominerende. Den administrative/byråkratiske logikken viser til et mer formelt hierarki som for eksempel konkrete regler og saksbehandling. Den administrative logikken vil fokusere på ansvarliggjøring gjennom administrering av prosesser, bruk av kvalitetsindikatorer og ledelse av resultater. En faglig-profesjonell ansvarliggjøring er knyttet til verdier som er felles for organisasjonen. Den faglig-profesjonelle ansvarliggjøringen er knyttet til tilliten som profesjonen blir gitt gjennom deres profesjonskunnskap. Den faglig-pedagogiske ansvarliggjøringen ansees som særlig sterk i skolen, og er knyttet til skolens samfunnsmandat. Disse to formene for ansvarliggjøring i organisasjonen kan bygge på hverandre, men også stå i motsetning til hverandre. Dersom profesjonsutøvernes egne verdier kommer i konflikt med administrativ ansvarliggjøring, vil dette skape spenninger som virker kontraproduktivt med hensyn til utviklingsarbeid (Maursethagen et al, 2019).

Skolen inngår i et utdanningsbyråkrati med lovregulerte myndighetsområder. Rektor kan beskrives som en offentlig tjenestemann, som planlegger og gjennomfører skolens arbeid i

tråd med lover og forskrifter. Det er forventet at den som skal gjennomføre saksbehandling på vegne av skolen, må kjenne og etterleve lover og bruke juridiske metoder, og å bruke juridisk og pedagogisk skjønn (Holm og Møller i Andenæs og Møller, 2019).

Lover og rettigheter begrenser rommet for skjønn hos rektorer og lærere, men de må likevel ta en rekke situasjonsbestemte beslutninger der de må utøve skjønnsutøvelse når de skal ta stilling til hvilket faktum, og saksforhold som skal legges til grunn for et vedtak. Det er dermed ikke mulig å eliminere skjønn i vurderingene.

Hvis en ønsker å påvirke, designe eller håndtere rutiner innad i organisasjoner, så er en nødt til å forstå de den indre dynamikken som ligger i rutineene, ifølge Feldman og Pentland (2005).

Loven regulerer handlinger, men ofte spesifiserer ikke loven i detalj hva aktørene skal gjøre. På den måten er den rettslige reguleringen av praksis avhengig av hvordan profesjonene fortolker og anvender reglene. Rutiner som er etablerte i skolen, kan vise mønster som er etablert som følge av fortolkninger av lovens krav. Noen aspekter ved lovregulering innebærer lite rom for skjønnsutøvelse, mens andre aspekter krever høy grad av skjønn utøvd på den enkelte skole.

Feldman og Pentland (2005) har som utgangspunkt at organisasjonsrutiner består mønstre som er repeterende, og som involverer mange aktører. Rutiner bidrar med å stabilisere aktivitetene, men også at rutiner er i kontinuerlig endring fordi aktørene responderer på hvordan de fungerer i praksis. Rutineene virker i samspill mellom strukturer og ulike verktøy, som maler, prosedyrer og aktører. Feldman og Pentland skiller mellom rutiners handlingsaspekter («The performative aspect») og strukturelle aspekter («the otensive aspect»). Handlingsaspektet er spesifikke rutiner som er i bruk i konkrete situasjoner, mens strukturelle aspekter handler om rutiner som ideal eller skjema. Det vil si en mer abstrakt eller generell ide om rutiner som prinsipp. For eksempel har skolen rutiner for når og hvordan skolens aktivitetsplikt skal gjennomføres. I den konkrete situasjonen, må det vurderes hvorvidt hendelsen kvalifiserer for om aktivitetsplikten er utløst, for eksempel på bakgrunn av vurderinger for om eleven uttrykker at vedkommende ikke har det trygt og godt, eller om det er andre årsaker som ligger til grunn (konflikt skal for eksempel håndteres på en annen måte enn en mobbesak). I neste omgang får denne vurderingen betydning for det strukturelle. Det vil si at begge aspektene bidrar til å konstituere rutineene. Det strukturelle

begrenser og muliggjør handlinger, så bidrar handlingsaspektet til å skape og gjenskape rutiner (Pentland & Feldman, 2005).

2.3.2 Juridisk metode og rettskildelære

Når jurister skal besvare rettsspørsmål, anvender de juridisk metode, etter en konkret rettskildelære. Juridisk metode er basert på rettspraksis og juridisk teori, for å sette rammer for hva som er rettslig gyldige eller ugyldige argumenter, og hvilken vekt argumentene kan tillegges. Tolkning i jussen innebærer å anvende juridisk metode for å treffe avgjørelser (Fjørtoft et al. 2017).

Ifølge Boe (2020) går begrepet rettskildelære som metode ut på å avgjøre saker etter regler, og ikke etter hva som lønner seg, passer seg eller hva en rettsanvender finner for godt. Utgangspunktet er at regelanvendelse er å løse en konflikt eller en sak uten å ta avgjørelser basert på hvem du synes synd på, hva som er ditt moralsyn, eller hva du synes er politisk riktig, men du bruker rettsregelen slik den anviser (Boe, 2020). Metoden er «stivere enn å bruke sitt eget skjønn» (Boe, 2020 s.66), men dette er også metodens fortrinn. Slik skal rettsanvendelse sikre likhet, forutsigbarhet og rettssikkerhet for rettssubjektet. Enhver regelanvendelse i juridisk metode består av tre deler

1. Tolkning av regelen, altså hvilke regler som regulerer saksforholdet
2. Standpunkt til hva fakta går ut på. Det er ikke hvilket som helst slags faktum som er av betydning, bare det som gjelder regelen.
3. Subsumsjon, altså å summere opp om sakens faktum passer til regelen. Hvis betingelsene i loven er til stede, kommer regelen til anvendelse (Boe, 2020).

Tolkning avgjør hvordan rettsregler skal forstås, og reglene for denne prosessen blir kalt rettskildelære. Skjønnsutøvelsen i juridisk metode består i å velge om og hvordan myndighet skal brukes, innenfor lovens rammer. Skjønnsutøvelse brukes mest om situasjoner der forvaltning eller domstol står fritt innenfor lovens rammer til å avgjøre hva en beslutning skal bli (Boe, 2020). Juridisk metode vektlegger å holde fra hverandre egne rimelighetsforestillinger, og dagens rettstilstand. Det blir bestrebet å unngå å sette likhetstegn mellom det man tror loven er, og det man mener at loven burde være. Boe skriver at mange synes det er ille å måtte bruke rettsregler som de finner dårlige, men han

argumenterer med at det er vanlig også i andre normbundne systemer, som i trafikken eller i idrett. Man kan ikke bare overse reglene, og følge egne spilleregler (Boe, 2020).

I metoden rettskildelære er første steg å se på lovteksten. Ordene i lovteksten må likevel tolkes. Hvordan vurderer vi om en elev ikke har det «trygt og godt» (Oppl §9a-4, tredje ledd)? Hvor omfattende er kravene til at skolen skal «dokumentere det som blir gjort (Oppl §9a-4, siste ledd), og hvordan vet skolelederne at de har gjennomført så grundige undersøkelser som loven framsetter?

For å finne ut hva en rettsregel går ut på, brukes andre rettskilder som relevante kilder. Det er ikke hvilke som helst kilder som kan brukes for å bestemme innholdet i en rettsregel. Hele prosessen er regelstyrt, og kan ikke løses etter rettsanvenderens forgodtbefinnende. En avgjørelse som er truffet etter uriktig rettskildebruk, kan bli opphevet, og rettsanvender kan stilles til ansvar (Boe, 2020). Slike relevante kilder, er for eksempel rettsavgjørelser eller forarbeidene til lovene. Forarbeidene viser til lovenes intensjon, og vurderinger bak lovforslagene. De presiserer ord og uttrykk, i tillegg til å utdype lovforslagene med eksempler. Av dommer og rettsavgjørelser, har høyesterettsdommer høyest rang, fordi Høyesterett er våre fremste lovtolkere, og det vil være naturlig å legge mest vekt på den lovforståelse domstolene har kommet fram til (Boe 2020). Rettspraksis fra underretter som Tingrett og Lagmannsrett vektet ikke like tungt, men kan i noen saker ha betydning for argumenter for eller mot en lovtolkning. Andre kilder er juridisk teori, eller uttalelser fra Sivilombudsmann. Til slutt vurderer man alle kildene og argumentene, og vurderer i tillegg det som blir betegnet som «reelle hensyn», altså hva som blir regnet som rettferdig, fornuftig og hvordan avgjørelsen får konsekvenser for personen.

Kildene i rettskildelæren har ulik vektning, og kan framsettes i et hierarki av kilder som brukes når rettsanvender skal forstå og tolke rettsreglene:

- 1- Lovtekst
- 2- Lovforarbeider
- 3- Rettspraksis
- 4- Andre myndigheters praksis
- 5- Rettsoppfatninger i juridisk teori
- 6- Rettsanvenderens reelle hensyn, dvs rimelighetshensyn
(Eckhoff og Helgesen, 2001, i Boe, 2020 s.113)

Reelle hensyn

Rettsanvendelse er mer enn å finne og bruke rettskilder. I 1971 gav Torstein Eckhoff ut boken «Rettskildelære», som siden har blitt en grunnleggende lærebok i juridisk metode i Norge (Falkanger, 2023). Eckhoff gjorde det legitimt å argumentere for rimelighet, rettferdighet hva som er nyttig, effektivt og godt som rettslig gangbart (Eckhoff & Helgesen, 2001). «Mens de øvrige faktorer er slik som man skaffer seg kjennskap til ved lesing eller ved å innhente opplysninger på en annen måte, er reelle hensyn for en stor del produkter av rettsanvenderens egne overveielser (Eckhoff & Helgesen, 2001, s.24). Eckhoff var likevel nøye med å forklare hva som var vurderingens muligheter, og hva som var deres begrensninger, slik at ingen kunne finne ut at det var fritt fram å avgjøre rettsspørsmål etter egne subjektive meninger. Reelle hensyn spiller en vekslende rolle, alt etter hvor klare og tungtveiende andre faktorer er (Eckhoff, 2001, i Boe, 2020). Reelle hensyn er ofte konsekvensorienterte, på den måten at rettsanvender ser på hva som blir følgene av tolkningen. Andre ganger kan være orientert om hva som er rettferdig, og bedømme ut fra hva som er godt eller dårlig, nyttig eller unyttig, fornuftig eller ufornuftig, eller at kryssende interesser må veies opp mot hverandre.

2.3.3 Om pedagogisk skjønn og rettslig resonnering

Opplæringsloven bygger på verdier og prinsipper i tillegg til konkrete regler. Likevel preges også de rettslige områdene av varierende grad av ubestemthet. Denne ubestemtheten skaper et rom for lærerne og ledernes egne vurderinger og handlinger.

Å resonnerer er å reflektere, overveie, og begrunne vurderinger ut ifra ulike beslutningssituasjoner. Disse begrunnelsene kan bygge på ulike kunnskapskilder. Rettslig resonnering tar utgangspunkt rettslig kunnskap, og faglig-pedagogisk resonnering tar utgangspunkt i faglig-pedagogisk kunnskap. Denne resonneringen vil foregå i et samspill og kunne være komplimentære eller konkurrerende, avhengig av rettsområde (Maursethagen et al, 2019).

Utøvelsen av skjønn er selve kjernen i profesjonelt arbeid. Dette skjønnets kan forstås i lys av etablerte normer i organisasjonen. Normative mekanismer kan forstås som normer, verdier

og uskrevne regler som finnes i organisasjonen, og som sier noe om hvordan medlemmene i virksomheten skal oppføre seg.

Dagens situasjon tilsier at det er en sterk forventning om at både rektorer og lærere kan legitimere virksomheten utad, og de skjønnsmessige vurderingene som blir gjort må begrunnes utad. Der spenningen mellom forvaltning, profesjon og tradisjon er store, vil rektors avgjørelser virke utilfredsstillende på noen interessenter, mens andre vil være fornøyde (Holm & Møller, 2019).

Profesjonelt skjønn kan forstås på to ulike måter – som et avgrenset rom for autonomi og som resonneringen vil foregå innenfor, og at tolknings og handlingsalternativene står åpne for lærerne (Maursethagen et al, 2019). Dette rommet skal åpne for fleksibilitet og tilpasning til den konkrete situasjoner og elever. Det vil si at faglig-pedagogisk og rettslig kunnskap avgrenser rommet for mulige vurderinger og handlinger, men de fastslår ikke utvetydig hvordan gitte problemer bør tolke, hvilke tolkninger som bør prioriteres og hvilke ressurser man betingelser som finnes.

Møller og Ottesen tar til orde for at det er avgjørende å styrke både det rettslige og det pedagogiske skjønn hos lærere og skoleledere, som skal håndheve lovverket i praksis (Møller & Ottesen, 2016).

2.3.4 Bakkebyråkrater

Lipsky (1980) beskriver bakkebyråkrater som aktører som opererer mellom myndighet og publikum. Fram til Lipskys arbeid, var det gjeldende syn at politikken ble til i folkevalgte organer, og deretter ble iverksatt nøytralt og effektivt av dem som arbeider i frontlinjen (Terum, 2021). Bakkebyråkrater er ofte brukt om aktører i førstelinjetjenesten, som lærere, politi eller helsearbeidere.

Når bakkebyråkrater yter tjenester, eller pålegger borgerne byrder, er de myndighetsutøvere. Bakkebyråkrater treffer rettslig bindende beslutninger på vegne av det offentlige, og myndighetsutøvelsen kan skje gjennom enkeltvedtak, som har grunnlag i lover og regler. Skoleledere har denne type ansvar og oppgaver, og det kan derfor argumenteres for at skoleledere kan regnes som bakkebyråkrater.

Flere studier på 1970-tallet viste imidlertid at det som ble iverksatt i frontlinjen ikke nødvendigvis var i samsvar med det politikerne hadde vedtatt (Lipsky, 1980). Et sentralt poeng for Lipsky var at dette skjer fordi bakkebyråkratene har et betydelig rom for skjønnsutøvelse, der målene er tvetydige, saksmengden betydelig, og ressursene knappe. Bakkebyråkratene må tolke regler og mål, i tillegg til borgenes situasjon og behov. Mange som arbeider med elever, pasienter eller klienter, opplever at ulike hensyn står mot hverandre, og skal vurderes. På den ene siden skal regelverk og retningslinjer følges, samtidig som gjeldende normer, verdier og menneskelige hensyn skal vurderes i møte med brukerne. Teorien om bakkebyråkrater kan belyse hvordan man kan studere organisasjoner fra innsiden, og forsøke å forstå hvordan bakkebyråkrater utvikler handlingsmønstre gitt visse rammebetingelser. Utøvelse av skjønn er sentralt.

Bakkebyråkratene arbeider ofte innenfor begrensede ressurser, og ofte under motstridende og tvetydige mål. Bakkebyråkratene forholder seg til et komplekst bilde av hva som er måloppnåelse. Derfor må de bruke skjønn i sine vurderinger, og det er rom for å gjøre individuelle valg i møte med brukerne. Teorien om bakkebyråkrater belyser hvordan regler som blir besluttet på høyt nivå må håndteres av de aktørene som skal implementere reglene på bakkenivå. Lipsky var opptatt å finne ut hvorfor i første omgang offentlig ansatte ikke utviklet resultater som var i overensstemmelse med gjeldende lovverk utviklet av myndighetene. Dette kan være en kilde til forskjellsbehandling, urettferdighet eller ulikheter, og det kan argumenteres med at muligheter for utøvelse av skjønn må minimeres (Lipsky, 1980).

Bernardo Zacka (2017), viser at bakkebyråkratene tar beslutninger i møte med hver enkelt sak og hver enkelt person. De er derfor moralske aktører, som har ansvar for å gjøre hensiktsmessige vurderinger. Han beskriver også at bakkebyråkrater med erfaring, kan bli moralsk disponert til å standardisere vurderingene, ved at de inntar bestemte moralske posisjoner i vurderingen av skjønnsbaserte spørsmål. Med dette, mener han at bakkebyråkratene oppfatter og tolker saker og situasjoner ulikt, alt etter hvordan deres moralske emosjoner blir aktivert, og hvordan de oppfatter sin rolle og ansvar (Zacka, 2017). Uansett hvor gode rutiner og prosedyrer som finnes, kan de umulig dekke alle de individuelle hensyn og situasjoner som oppstår.

Selv om bakkebyråkrater utøver skjønn i møte med hver enkelt person, må det skje innen bestemte rammer. Handlingsrommet er bestemt av lover og regler og prosedyrer, i tillegg til

deres utdanning og opplæring. Aktørene har et handlingsrom fordi møtet med den enkelte borger vanskelig kan styres direkte av lover og forhåndsdefinerte prosedyrer. Skjønnsutøvelse er både nødvendig og problematisk. Nødvendig fordi man må ta hensyn til den enkeltes situasjon, og problematisk fordi den kan føre til forskjellsbehandling (Maursethagen et al, 2019).

Zacka (2017) beskriver at det er forventet at byråkrater skal anvende og implementere politisk bestemte vedtak, og at det med dette, følger med moralsk ansvar. Dette ansvaret innebærer primært å være tro mot prosedyrer og regler. I tillegg kreves det en mer kreativ form for å involvere og bruke moralske begrunnelser, som ligger i den profesjonelle identiteten til byråkraten. Tradisjonelt har organisasjoner blitt sett på som rasjonelle systemer, som instrumentelle implanterer mål og regelverk så effektivt som mulig, og vil ikke legge til egne normative egne problemstillinger (Zacka, 2017). Karakteristisk for dette rasjonelle system-perspektivet vil være å ta komplekse saker, og bryte dem ned til overkommelige oppgaver. Bakkebyråkrater vil dermed ikke jobbe med lovtekst direkte, fordi den gir ofte mange tolkningsmuligheter, men forholder seg til standardtekster, strukturer, direktiver, prosedyrer og maler, som kan bli kontrollert for å optimalisere arbeidet til byråkratene. Zacka kaller dette perspektivet på organisasjoner med denne type byråkraten for en «rational-legal» character, eller «rationa-legal» structure (Zacka 2017, s.39). Fordelene med denne karakteren, kan være effektivitet, pålitelighet og forutsigbarhet. Han mener at lengre nede i hierarkiene i organisasjonene minker den rasjonelle komponenten, og verdikomponenten øker. Bakkebyråkratene vil ha en forståelse for hva som kommer til å virke for brukeren de møter.

Motstridende hensyn og avveininger

Målene til bakkebyråkrater er ikke nødvendigvis bare tvetydige, de kan også være i konflikt med hverandre. Noe kan løses ved å sende forklarende eller presise direktiver, men de fleste av disse konfliktene løses best ved å adressere hver sak for seg, i lys av konteksten de befinner seg i. Bakkebyråkratene har en krevende rolle fordi det er de som treffer klientene eller brukerne ansikt til ansikt, og som må løse motstridende hensyn i hver enkelt sak. Byråkrater er forventet å gjøre fornuftige kompromisser mellom konkurrerende hensyn, i lys av den situasjonen de befinner seg i. Dette medfører et behov for å kunne kombinere moralsk og politisk dømmekraft. Byråkratene er statens «ansikt» utad, og er ansvarlig for å ta beslutninger, men også forklare og rettferdiggjøre avgjørelsene overfor brukerne. For å gjøre

dette, må byråkratene være grundig, tålmodig og hensynsfull Dette kan imidlertid gå på bekostning av effektivitet. Han kaller dette «processing values» (Zacka 2017, s.51). Byråkratene har begrenset med tid og ressurser, og må gjøre prioriteringer som de selv må vurdere i møte den enkelte. En politimann kan ikke pågripe alle som gjør ethvert lovbrudd, og en sosialarbeider må prioritere hvor mye tid de kan bruke på hver enkelt klient før det går på bekostning av effektivitet og å kunne hjelpe flest mulig. Erkjennelsen er at det å behandle alle likt er ikke det samme som å behandle alle rettferdig.

Byråkratene må også gjøre vurderinger i saker som har «fuzzy boundaries», flytende grenser. De må gjøre vurderinger om en person er innenfor eller utenfor. Dette kan handle om for eksempel en bruker oppfyller kravet til en ytelse. I skolemiljø saker må byråkratene for eksempel vurdere om hvorvidt en elev har det «trygt og godt». Hvis en sosialarbeider skal vurdere om en person er ufør, kan dokumentasjonen og faktum likevel gi rom for vurderinger. Dokumentasjonen kan være fragmentert, eller det kan være uvisst om klienten kan bli bedre med tiden. En barnevern-ansatte må gjøre vurderinger om de forhold de finner i familien, om forklaringene til barnet eller foreldrene skal vektlegges. En byråkrat må både ta hensyn til «harde fakta» eller faktum, i tillegg bruker byråkratene «myke bevis» som å se an klienten eller brukers fremtoning, kroppsspråk, eller andre forhold. De har også få muligheter til å kalibrere hva som påvirker beslutningene sine med andre, eller å gjøre om på beslutninger. Disse avveiningene og hensynene blir utviklet gjennom år med trening og erfaring (Zacka, 2017). Denne avveiningen kan minne om reelle hensyn i juridisk metode (Eckhoff & Helgesen, 2001).

Zacka beskriver at saksbehandlere over tid vil utvikle noen moralske tendenser, eller disposisjoner. Disse beskriver han som likegyldighet, omsorg og håndheving. *Likegyldighet* peker på tendensen til å sortere ut saker i kategorier, og som har en bestemt løsning. *Omsorg*, viser til tendensen til å tenke individuell tilpasning, og individuelle vurderinger av behov for hjelpetiltak. *Håndheving* viser til tendensen til å være regelorientert, der saksbehandlers vurderinger om brukeren oppfyller kravene til tiltak og hjelp dominerer (Zacka, 2017).

2.4 Modell

Skoleledere må som bakkebyråkrater, balansere ulike pedagogiske og juridiske hensyn. I dette arbeidet kan skolelederne benytte seg av ressurser i omgivelsene, som kan være hos

personen selv, i teamet eller i profesjonsfaglige verdier. De kan også støtte seg på ressurser og ekspertise som finnes i kommunen eller i omgivelsene utenfor, i lov og regelverk, i departementet og aktører som Statsforvalter.

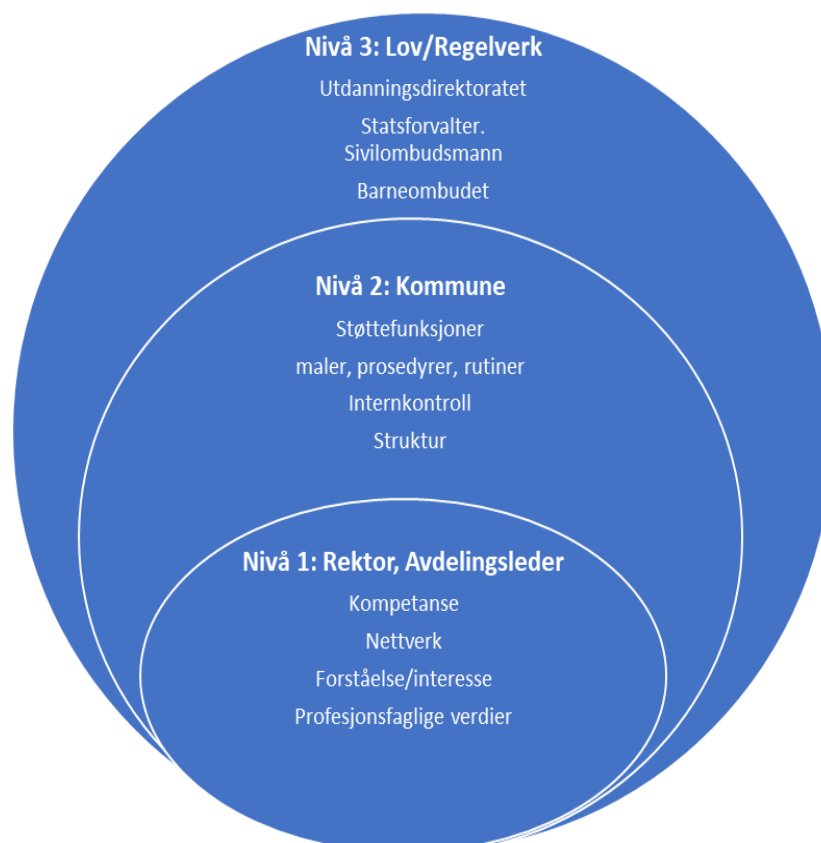
Ut ifra de teoretiske perspektivene, har jeg utarbeidet en modell for å illustrere de de ulike nivåene med ressurser, som kan ha innvirkning på skolelederens arbeid med §9a-4-saker.

Nivå 1 kan illustrere at rektorer og avdelingsledere bruker egen kompetanse, nettverk og personlig interesse i saker med juridiske problemstillinger. De må gjøre ulike vurderinger der profesjonsfaglige verdier og hensyn må sees i sammenheng med krav til riktig lovanvendelse.

Nivå 2 kan vise hvilke ressurser og støttefunksjoner skolelederne benytter seg av på kommunalt nivå, som for eksempel juridisk veiledning, opplæring, eller andre støttefunksjoner. Kommunen, ved Etat for skole utarbeider maler, prosedyrer og andre rutiner, som kan være ressurser for skolelederne i skolemiljøsaker.

Nivå 3 viser andre ressurser og aktører i omgivelsene, over eller utenfor kommunenivået, som påvirker skolelederne i arbeidet med §9a-4-saker. Det er først og fremst Lovtekst, og regelverk med forskrifter og forarbeider. Det kan også være direktiver og ressurser fra Utdanningsdirektoratet, eller uttalelser og veiledere fra Statsforvalter, Sivilombudsmann eller Barneombud.

Modell; ressurser i omgivelsene på ulike nivå



3 Metode

I dette kapitlet vil jeg først gjøre rede for valg av metode, deretter om utvalget, og hvordan jeg kom fram til det. Videre vil jeg gjøre rede for hvordan jeg har behandlet data, om reliabilitet og validitet. Til slutt vil jeg gjøre noen refleksjoner om etiske betraktninger

3.1 Innledning

Det fins en del kunnskap i litteraturen om hvordan profesjonsfaglige vurderinger håndteres, sammen med krav til riktig lovanvendelse i forvaltningen. Andenæs og Møller (2019) peker på at det er nødvendig å undersøke hvordan dette omsettes i praksis i skolene. Det er fortsatt mange ubesvarte spørsmål knyttet til skolelederes rettsanvendelse i komplekse saker. I denne oppgaven har jeg derfor forsøkt å utforske videre, for å få ny kunnskap og informasjon, gjennom induktiv, eksplorativ tilnærming til problemstillingen min. Dette kan belyse ulike sider ved skoleledernes rettsanvendelse i skolemiljø saker, i praksis. Jeg har valgt å benytte kvalitativ tilnærming for å undersøke det jeg ønsket å få fram gjennom min problemstilling. Jeg har brukt casestudie som design, og individuelle intervju som metode for å samle inn data.

3.2 Design

Jeg har valgt case-studie fordi det gir muligheter for å få rik informasjon fra de utvalgte skolene, og detaljerte opplysninger fra skoleledere i ulike roller på skolene. Det gir muligheter for å få fram informantenes meninger, refleksjoner og vurderinger av tema. Jeg valgte å undersøke funn fra de ulike skolene under hvert tema. Dette gav større muligheter for å gå i dybden i temaene, enn å gå gjennom hver enkelt case. Et alternativ var å beskrive hver case for seg, men jeg vurderte at det ville gi mindre plass for å sammenligne skolene. Det var ikke systematiske forskjeller mellom casene, slik at det var like interessant å se på ulikheter mellom informantene, og mellom roller.

3.3 Valg av informanter

Det kan være fordeler og ulemper mellom å intervjuere enkeltledere på flere ulike skoler, eller å intervjuere flere ledere på færre skoler. Jeg landet på å intervjuere rektor og avdelingsledere på fire skoler, fire case, i tillegg til å intervjuere juridisk rådgiver i kommunen. Jeg mener at dette vil gi nødvendig bredde, i tillegg til mulighet for dybde, for å få fram informasjon som kan belyse min problemstilling. Målet var å utforske interessante mønstre, kanskje noen fellestrekk, eller ulikheter mellom skolene. Jeg var også interessert i om det var likheter og forskjeller mellom ledelsesnivå.

Jeg valgte rektorer og avdelingsledere. Dette fordi rektor har det øverste ansvaret, men mye av arbeidet med å gjennomføre og dokumentere delpliktene i (Oppl.) §9a-4 er delegert til avdelingslederne. Krav til informanter var at de skulle være skoleledere i grunnskolen, i Bergen kommune.

Det var et ønske at de skulle representere ulike typer skoler, som barneskole, ungdomsskole og kombinert skole. Det var også et ønske om å få informanter fra ulike bydeler, for å øke relabiliteten i å beskrive hvordan skoleledere i Bergen kommune oppfatter situasjonen de står i, i denne kommunen.

Intensjonen var å intervjuere alle skolelederne på hver skole, men det viste seg at det ikke alltid var mulig. Jeg forsøkte først og fremst å få tak i rektor, fordi det var nødvendig å få informasjon fra enhetsleder på skolen. Skolene hadde ulikt antall avdelingsledere på skolene, fra to til fem, og det var naturlig nok ikke alle avdelingslederne som hadde anledning til å bli intervjuet. Jeg begrenset meg derfor til å intervjuere de avdelingslederne som hadde anledning til å bli med på intervjuene. På to skolene var det to avdelingsledere som hadde mulighet til å bli med, og jeg brukte dette som utgangspunkt. Deltakerne hadde ulik ledererfaring, kjønn og aldersspredning.

Skolelederne på de fire skolene har ulik bakgrunn og erfaring. To er kvinnelige rektorer, to er mannlige. Rektor på skole A har 11 års erfaring i nåværende jobb, og 30 års erfaring fra skolen totalt. Rektor på skole B har 3 års erfaring i nåværende stilling, og 25 års erfaring fra barneskole og ungdomsskole totalt. Rektor på skole C har fire års erfaring som rektor på skolen, og har jobbet 30 år til sammen i barnehage og barneskole. Rektor på skole D har 2,5 års erfaring i nåværende jobb, og 15 års erfaring fra barne- og ungdomsskole tidligere. Alle

rektorene har lederutdanning, og rektorene på skole A og B har utdanning i skoleledelse på masternivå. Avdelingslederne har lang erfaring fra skolen, og alle, utenom to, har Rektorutdanning, fullført eller påbegynt. De to som ikke har Rektorutdanning, har ønske om å ta lederutdanning, eller en annen form for kursing eller opplæring.

I tillegg intervjuet jeg juridisk rådgiver i kommunene, siden hun jobber med veiledning og opplæring av skolelederne i kommunen. Juristen vil kunne gi supplerende og interessant informasjon, knyttet til at hun er utdannet jurist. Hun vil kunne si noe om hvilke systemer og prosedyrer som finnes i kommunen, samt hvilke spørsmål skoleledere har, hva de trenger veiledning og opplæring i, og hvilke råd hun typisk må bistå med.

Resultatet ble fire skoler i Bergen kommune. En ungdomsskole, en kombinert skole, to barneskoler, i tillegg til juridisk rådgiver på skoleleiernivå.

3.3 Individuelle intervju

For å best belyse problemstilling og forskningsspørsmål, valgte jeg individuelle intervju som metode. Kvale og Brinkmann (2015) omtaler det kvalitative forskningsintervjuet som å «forsøke å se verden sett fra intervjupersonens side» (s.20). Jeg vurderte fokusgruppeintervju, men landet på at jeg best ville få fram den enkeltes tanker og meninger om tema ved individuelle intervju. Da ville jeg ikke ha behov for å ta hensyn til eventuell dynamikk i gruppen, eller om det var noen som dominerte eller påvirket de andre deltakerne. Spesielt siden de har ulike roller i lederteamene.

Kvale og Brinkmann (2015) beskriver intervjuet som en sosial interaksjon, og atmosfæren bør være preget av trygghet, og en opplevelse av å kunne snakke fritt. Det var viktig for meg at intervjuet ikke ble oppfattet som en kunnskapskonkurranse. Det var noen av informantene som ble usikre på om de kunne nok om det jeg ville spørre om. Jeg forsikret dem da ved å forklare litt mer om formålet med oppgaven, og jeg gikk gjennom gangen og hovedtemaene i intervjuet, for å trygge informantene om hvilke typer spørsmål de ville få underveis. Målet var at det skulle skape en forutsigbarhet, og dermed en trygg ramme for intervjuene. Jeg poengterte det tydelig, der jeg opplevde som nødvendig at jeg ikke var ute etter å måle i hvor mye juss de kunne, eller kartlegge hvor god kontroll de hadde på alt av lovverk eller juridisk

metode. Håpet var at jeg skulle få fram at jeg ville beskrive hvilke dilemma og ulike hensyn skoleledere må ta i komplekse saker, og kunne beskrive sin egen situasjon.

Det skal også være slik at informanten er kjent med hvordan anonymisering er sikret. Det er også viktig å sikre at intervju spørsmålene kommer i en rekkefølge, som innebærer at de enkleste spørsmålene kommer først, slik at informanten slapper av (Cohen et al, 2011). Jeg forklarte til alle informantene at jeg ville ta opp intervjuene med taleopptak på telefonen, og deretter transkribere opptakene til tekst, og at intervjuene ble anonymisert ved transkripsjon. Jeg forsikret deltakerne om at jeg ville slette taleopptaket fra telefonen min etter at prosjektet er ferdig.

Tre av intervjuene ble gjennomført digitalt, via Teams, av praktiske hensyn, fordi det ikke var mulig å gjennomføre fysisk på det tidspunktet vi hadde avtalt. Jeg tok likevel opp intervjuet kun med lyd-opptak. Det var ikke nødvendig med opptak av personen med bilde. De fleste intervjuene ble gjennomført ved å møtes fysisk. Hensikten med det var å skape en mer personlig kontakt, og at det ville være lettere for meg å fange opp hvis informanten trengte ekstra forklaringer eller presiseringer. Det ville også gi bedre mulighet til å fange opp eventuell informasjon av non-verbale karakter. Det var viktig for meg å, i størst mulig grad, vise interesse for informanten ved å reise til deres skole, og bruke den tiden det tok å komme meg dit for å møte dem. Det viste seg imidlertid at intervjuene som foregikk på teams gav stort sett den samme atmosfæren, men med enkelte innslag av nervøsitet hos en av informantene, men dette var knyttet til noen tekniske utfordringer, men som løste seg nokså raskt.

Jeg utarbeidet en intervjuguide som bestod av syv hovedtema. Det første tema handlet om informantenes bakgrunn, erfaring og utdanning. I tillegg var det i innledningen relevant å få informasjon om skolen, ettersom ledelse og sakene ofte er kontekstuelle. Det skulle danne grunnlag for å kartlegge bakgrunnen til skolelederne, erfaring, kompetanse, og særpreg ved skolene, men også for å få satt i gang praten.

De neste spørsmålene handlet om skoleledere som rettsanvendere, og deres tanker om dette, og om økt rettsliggjøring i skolen. Jeg spurte også hvordan skolelederne på skolen delegerte oppgaver knyttet til 9a-4-saker seg imellom.

De neste spørsmålene var knyttet til hvordan skolene arbeider forebyggende, og hvilke hensyn og avveininger skoleledere må gjøre i komplekse saker. Det var også spørsmål

knyttet til omfang og tidsbruk i slike saker. Målet var å få fram hvilke hensyn de måtte ta, hvordan de vektet pedagogiske hensyn mot forventninger i regelverket.

Deretter stilte jeg spørsmål om hvilke ressurser de benytter seg av i kommunene, av maler, prosedyrer og opplæring, samt rådgiving av utdannet jurist i etaten. Det var også spørsmål om hvordan de holder seg oppdatert på lovverket.

De siste spørsmålene var knyttet til om noen hadde juridisk kompetanse, og om de benyttet seg av andre rettskilder, og til slutt noen spørsmål om erfaringer med saker som har blitt sendt til Statsforvalter, og hvilke erfaringer skolelederne tok med seg videre i praksis.

Jeg spurte alle informantene om det var noe de var opptatt av eller ville få fram som jeg ikke hadde spurt dem om knyttet til skolemiljø-saker §9a-4. Målet var å fange opp interessante moment eller innspill som intervju spørsmålene mine ikke hadde fanget opp.

Spørsmålene som ble stilt, var utarbeidet for å være åpne spørsmål. Ifølge Cohen et al (2011), er dette spørsmål som i større grad gir rom for fleksibilitet, og til å kunne gå i dybden. Intervjuer kan lettere følge opp med utdypende spørsmål, og eventuelle misforståelser kan lettere unngås.

3.4 Analyse av data

Intervjuene ble transkribert fullt ut fra lyd-opptak. Lydopptaket ble sendt til verktøyet #Autotekst» (v Universitetet i Oslo), og transkribert gjennom denne. Der blir data lagret sikkert, og jeg måtte identifisere meg med BankID for å kunne benytte meg av verktøyet. NHH har abonnement på tjenesten, slik at jeg fikk tilgang gjennom studiestedet. Tekstene måtte likevel gjennomgås nøye, da Autotekst ikke oppfattet enkelte ord, som for eksempel avdelingsleder, §9a-sak eller ulike dialektord. Jeg valgte å skrive alle transkriberingene om til standardisert bokmål. Dette for å sikre anonymitet for deltakerne i datamaterialet.

Målet var å fange opp skoleledernes refleksjoner, resonnering rundt avveininger og hensyn, og dette kom godt fram gjennom lydopptak. Jeg vurderer derfor at jeg har fått fram de nødvendige poengene gjennom lydopptak, men at jeg er glad for at jeg også møtte informantene ansikt til ansikt, gjennom fysiske møter eller på video, da jeg opplevde at dette

skapte en mer personlig og god ramme rundt intervjusituasjonen. Jeg opplevde i sum at jeg fikk tak i rik nok data ved hjelp av taleopptak.

Etter at intervjuene var transkribert, ble de fargekodet av meg. Spørsmål og svar som omhandlet avveininger og ulike hensyn fikk grå farge. Informasjon om hvilke ressurser i omgivelsene skolelederne benyttet seg av, fikk gul farge, og hvordan de ser på det å være rettsanvendere, fikk rosa farge. Denne håndtering av data betyr at data kunne sammenfattes etter hoved-fenomen, og sammenfattes i bolker eller grupper. Jeg så gjennom transkriberingen flere ganger, og måtte noen ganger gjøre om på kodingen. Transkriberingen ble foretatt ved første anledning etter at intervjuene var foretatt, og dataene ble samlet og tolket så raskt som det var mulig. Det ble en stor mengde informasjon av alle dataene, så det var viktig for oppgavens videre fokus, at analysene ble foretatt når innhenting av data var relativt ferskt (Cohen et al, 2011).

Åpen koding er «den prosessen der man bryter ned, undersøker, sammenligner, konseptualiserer og kategoriserer data» (Strauss og Corbin, 1990, s.61 i Kvale & Brinkmann, 2015, s. 226). Kodingen i denne analysen er datastyrt, altså at forskeren starter uten koder, men utvikler dem gjennom tolkning av materialet (Kvale & Brinkmann, 2015).

Jeg har tatt utgangspunkt i teori, og har noen forskningsspørsmål som utgår fra problemstillingen min. Jeg hadde derfor noen tema jeg ønsket å utforske skoleledernes tanker rundt. Jeg laget deretter intervjuguide ut fra teori og forskningsspørsmålene mine. Samtidig måtte spørsmålene justeres litt underveis, og deltakerne fikk snakke nokså fritt, selv om de svarte innenfor andre tema enn det som var spørsmålet.

Jeg vurderte mye fram og tilbake hvordan jeg skulle systematisere og analysere dataene. Var det best å beskrive case for case? Fordelen med det, er at hver case kan analyseres grundig, og deretter sammenlignes. Ulempen med denne metoden er at beskrivelsene av casene kan bli omfattende, og sammenligningen litt kort. Et annet alternativ var å kategorisere i utvalgte tema, og sammenligne case for hvert tema. Jeg begynte med å identifisere 11-12 tema, og måtte redusere tema til et fornuftig antall. For å gjøre det, måtte jeg tilbake til teorien og forskningsspørsmålene.

Jeg brukte meningsfortetting for å forkorte intervjupersonenes uttalelser, til kortere formuleringer med sentrale tema i sitatene. Dette er en tekstreduksjonsteknikk som kategoriserer og kondenserer de opprinnelige utsagnene, og de kondenserte kategoriene får

kodenavn. Meningen i det som blir sagt i sitatet, blir gjengitt med få ord. Denne metoden kan være nyttig for å analysere lengre og ofte komplekse intervjuetekster. «Forskeren leter etter naturlige meningsenheter, og uttrykker dens hovedtema» (Kvale & Brinkmann, 2015 s.232). Disse temaene kan deretter behandles ved å gjøre mer omfattende tolkninger og teoretiske analyser.

Eksempel:

<p>3.2</p> <p>Har blitt mer fokus på det juridiske</p>	<p>Det har blitt mer fokus på det juridiske. Forholder oss mer til lovverket. Før var den mer sovende</p>	<p>«Jeg tenker det har blitt mer fokus på det juridiske, at vi skal, hva skal jeg si? At det har blitt viktigere for oss i skolehverdagen, at vi må forholde oss til lovverket. Kanskje i mye større grad enn hvis vi går ti år tilbake, der lovene kanskje var mer sovende»</p>
---------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Min bekymring rundt mitt arbeid ved å kondensere uttalelsene i intervjuet, var om jeg klarte å fange innholdet godt nok, og hvordan min førforståelse av tema ville påvirke meningsfortettingen. Kvale og Brinkmann (2015) skriver at leting etter den egentlige meningen i sitatene, som om forskeren var en gruvearbeider, på en endeløs søken etter en udefinert og fiktiv sannhet, vil føre til en tingliggjøring av det subjektive (s.244). Målet må heller være en avdekking, differensiering og berikelse av det subjektive, der samtalen og intervjuet er interrelasjonelt samspill, der mening konstrueres og rekonstrueres gjennom dette samspillet, og forskeren legger vekt på deskriptive nyanser, forskjeller og paradokser (Kvale & Brinkmann, 2015). Det er viktig å være bevisst på at deltakerne får eie sine egne utsagn og meninger, og at forskeren skal styres mer av det enn av egne forutinntatte meninger.

I tilnærmingen til analysen, møtte jeg en rekke utfordringer nyttet til ulike sider ved systematiseringen av data i intervjuene, og måten dette skulle rapporteres på. Jeg forsøkte å samle alle tema jeg fant, og tenkte at jeg ville velge ut hovedtema i etterkant, i tråd med teori og forskningsspørsmål.

Etter kun gjennomgang av ett intervju måtte jeg tilbake til metode-teorien, for å finne svar og forsikringer, i møte med min egen frykt for subjektive fortolkninger, og en uro over de

rapportene og oppgavene jeg hadde lest, som fremstod som en rekke av sitater, og noen presentasjoner av funn, og analyser som framstod som noe fargeløse. Jeg måtte jobbe lenge med å finne ut hvilken form jeg skulle legge opp til, for at informantenes fortellinger skulle fanges best mulig, samtidig som det skulle være interessant for leseren.

3.5 Relabilitet og validitet

Kvalitativ validitet innebærer at forskeren har noen prosedyrer som sikrer at innsamlet data og analyser er så autentiske som mulig. Det er viktig at forskeren undersøker det som er ment å undersøke, at en ikke endrer på noe, plukker ut enkelte ting, eller finner på noe. Kvale og Brinkmann (2015) stiller likevel spørsmålet om kunnskap produsert via intervju kan være objektiv (s.272). De viser til objektivitet som en frihet fra ensidighet, som han kaller common sense-forståelse av objektivitet, at den er fordomsfri, og er utført med solid håndverksmessig kompetent, med kunnskap som er systematisk kontrollert og verifisert (Kvale & Brinkmann, 2015). En annen måte å være objektiv på er refleksiv objektivitet, som innebærer å reflektere over sitt bidrag som forsker i produksjonen av kunnskap. Man må være bevisst egne fordommer, og subjektivitet. «Når intervjuobjektets objekt ligger innbakt i en språklig konstituert og mellommenneskelig forhandlet sosial verden, oppnår det kvalitative forskningsintervjuet en særstilling i produksjonen av kunnskap om den sosiale verden» (Kvale og Brinkmann, 2015, s.274).

I intervjuprosessen, var fokuset mitt på å la informanten snakke ut, ikke avbryte, og å stille oppfølgingsspørsmål der det var relevant. Jeg la vekt på å ikke stille ledende spørsmål, men måtte noen ganger gi noen eksempler, for å klargjøre hvilken informasjon jeg var på jakt etter. Jeg forsøkte å unngå at spørsmålene var så åpne at de ble uklare, og det forsøkte jeg å kompensere for ved å stille samme spørsmål på ulike måter, eller ved å gi eksempler. Det var en balansegang mellom å åpne for den frie forklaringen, og det å risikere å få svar på andre ting enn det som var intensjonen med spørsmålet.

I transkriberingen ble pauser, sukk, gjentakelser og ufullstendige setninger utelatt, Det ble i liten grad transkribert inn utropstegn, latter eller andre uttrykksformer som kan åpne for tolkning, ble lite brukt.

3.5.1 Relabilitet

Relabilitet innen kvalitativ forskning handler om at forskningen skal være til å stole på, at den er konsistent, og troverdig. Svarene bør være de samme, selv med en annen intervjuer (Kvale og Brinkmann, 2015). For sterkt fokus på relabilitet kan motvirke kreativ tenkning og variasjon. Intervjueren må få ha sin egen stil, og følge opp fornemmelser underveis (Kvale & Brinkmann, 2015 s.276). I motsetning til i kvantitativ forskning, som anses å ha sterk relabilitet ved å kunne generalisere funn, så er målet med intervju å kunne gå i dybden på rik data. Målet med mitt prosjekt har vært å gå mer i dybden på enkelte spørsmål, og informantenes refleksjoner og resonnementer har vært viktigst, derfor var det naturlig å velge intervju som metode.

For å øke grad av relabilitet har jeg brukt den samme intervjuguiden i alle intervjuene, og spørsmålene har vært åpne. Avvik fra intervjuguiden var med intervju med jurist i kommunen, som ikke er skoleleder, og har en annen funksjon og utdanning, og representerer skole-eier. Jeg holdt meg likevel til hovedtema i intervjuguiden, men med spørsmål sett fra skoleeiers perspektiv. Et annet avvik fra intervjuguiden, var at jeg i de fleste intervjuene ikke brukte alle spørsmålene knyttet til egen utdanning og kunnskap om juridisk metode. Det var i de tilfellene informanten allerede hadde svart på det, eller at det allerede hadde kommet fram tidligere i intervjuet, der det var relevant. Jeg opplevde at gangen i intervjuguiden var lett å følge, og at de som svarte, stort sett holdt seg til tema. Noen ganger svarte de også på spørsmål som ville komme senere i intervjuet, men jeg valgte likevel å spørre igjen, men gjerne med en kommentar som «dette har du allerede sagt litt om, men kan du utdype». Ved en anledning glemte jeg et spørsmål, men løste det med å forklare det rett fram, at jeg hadde tenkt å spørre om det tidligere, og om det var greit at jeg tok opp igjen tråden fra tidligere. Det viste seg at svaret på dette spørsmålet var et av hovedpoengene i oppsummeringen av hva skolelederen anså som viktig i arbeidet med skolemiljøsaker, så erfaringen var at det var viktig å tørre å gå tilbake til spørsmålet, og at det gikk fint å ta opp igjen spørsmålet, selv om jeg hadde gått videre, temamessig.

Å være alene om å intervju kan svekke relabilitet, fordi forskeren kan legge egne fortolkninger inn i det som blir sagt. På samme måte kan flere forskere gi flere fortolkninger. Det å arbeide alene har fordeler og ulemper. Det å ha høyt fokus på relabilitet, kan gå på

bekostning av kreativitet, egen fortolkning og variasjon, men kan sikre en høyere sikkerhet om at forskningen er til å stole på, og at den er konsistent (Cohen et al, 2011).

Tiltak for å sikre relabilitet, var å etterstrebe å få informasjon fra ulike bydeler i kommunen, og å få informasjon fra ulike typer skoler (på grunnskolenivå). Min kjennskap til egen skole, og de nærmeste skolene i nærheten, vil kunne ha utfordre validitet og relabilitet i forskningen, så jeg tilstrebet å finne skoler utenfor nærmeste nettverk. Jeg fikk informanter fra tre av fem bydeler, fra veldig ulike skoler både i type, kompleksitet, størrelse og tilknytning til nærmiljøet.

3.5.2 Validitet

Validitet kan betegnes som en uttalelser sannhet, riktighet og styrke. Om en metode er egnet for å undersøke det den skal undersøke, og om mine observasjoner faktisk reflekterer de fenomenene eller variablene som jeg ønsker å vite noe om (Kvale og Brinkmann, 2015). Kvale og Brinkmann (2015) omtaler validitet som praktisk klokskap, som avgjørende for evalueringen av den vitenskapelige kunnskapen som blir produsert. Han argumenterer for at valideringsarbeidet fungerer som kvalitetskontroll gjennom alle stadiene av kunnskapsproduksjonen fra tematisering, planlegging, gjennomføring og rapportering (Kvale & Brinkmann, 2015).

3.6 Forskerens påvirkning

Intervju som metode kan gi rik data, men kan også gi noen utfordringer i form at analysen kan utfordre validiteten. Det kan være en risiko for at forskeren kan velge ut og sortere data etter hva de ønsker å finne ut, mer enn hva man egentlig fant. Informantens fortolkning av verden vil komme fram i svarene, mens forskerens tolkning av verden vil kunne prege analysene av dataene. Forskerens språk og tolkning vil kunne utfordre validiteten. Cohen påpeker at innenfor kvalitativ forskning vil det ikke være et mål å eliminere forskers påvirkning, men at man må være oppmerksom på at det skjer, og anvende kunnskapen på en konstruktiv måte (Cohen, 2011). Jeg ble for eksempel oppmerksom på at jeg stilte spørsmål, og kom med eksempler enkelte ganger i mine intervjuer. Jeg stilte noen ganger også flere spørsmål etter hverandre, med variasjoner over samme tema. Dette kan ha hatt den innvirkningen at det var klargjørende for informanten, men det kan også være at det forvirret

enkelte. Det å komme med eksempler kan ha den samme virkningen, at noen trengte eksempler for å holde seg til tema, eller for å være mer presise i svarene, men det kan også ha den virkningen at spørsmålene hadde en ledende effekt, og spørsmålene ble ikke så åpne som jeg hadde et ønske om, eller intensjon om, fra start av. Et eksempel er fra et intervju med en avdelingsleder på mellomtrinnet:

A: Så er det ofte komplekse saker, noen ganger, men ikke alltid, så er det en som blir utsatt, og en som utsetter, og så kan man lage tiltak, og så er det greit. Men i noen saker er det gjerne mer kompleks enn som så. Den som blir utsatt, utsetter gjerne noen selv, eller de ønsker foreldrene eller elevene ønsker seg tiltak som vi tenker ikke er hensiktsmessige, for eksempel klassebytte, eller de har andre ønsker eller forhåpninger enn det som vi kanskje på skolen tenker er mulig eller hensiktsmessig. Kan du si litt om hvilke avveininger eller hensyn du må ta i den type saker?

Jeg bruker for det første lang tid på å komme til poenget, og har gitt flere eksempler på hvilke type saker jeg har i tankene, før jeg kommer til selve spørsmålet. Fordelene er at tema og spørsmålet får en innledning, litt kontekst, og gjør at svaret kanskje blir mer i tråd med tema, men kan også bidra til å forvirre, eller å sette i gang andre eksempler på hensyn enn det informanten i utgangspunktet hadde tenkt på, hvis jeg stilte spørsmålet kort, konsist og uten informasjonen og eksemplene rundt. Svaret bærer også preg av at hun kommer på et eksempel på en sak som ligner, og som hun bruker som et utgangspunkt:

Ja, hva skal vi se. Det er jo sånn at det er eksempel som du nevner med klassebytte. Det er jo litt sånn, jeg drøftet det litt med henne som er miljøterapeut hos oss, at dette klassebytte, det synes hun sitter for langt inne hos oss. Men det er avveiningene som du ikke helt ser. Vi har vært på borti situasjoner, det var før jeg var kontaktlærer, men der vi så at klassebytte var ingen god løsning (A2 skole B).

Jeg opplevde likevel at hennes avveininger og hennes tanker om hensyn likevel kom fram i svarene hennes:

Jeg tenker først og fremst på den eleven som ikke har det trygt og godt, hvis det kan isoleres til en elev. Da er det på en måte hensyn til den som jeg tenker veier tyngst, men så må du også se på hva som vil skje med dynamikken i en klasse hvis denne eleven kommer inn. Er det noe som vil påvirke klassen i positiv eller negativ retning, eller vil det være en elev som blir en del av gruppa. Så det er denne type vurderinger (A2 skole B).

3.7 Informantens påvirkning

Validitet kan også bli påvirket av informanten. Validiteten i forhold til informantens påvirkning kan sikres gjennom at informanten kan få lese og validere innholdet ved å skaffe seg feedback fra informantene ved at de leser og gir tilbakemelding på transkripsjonen. I min oppgave har informantene ikke fått anledning til å gi feedback på transkriberte tekstene, av tidshensyn. Dette er tidkrevende, men kunne ha styrket validiteten på dataene. På den måten, kan denne mangelen på feedback være en svakhet i min studie.

Informanten kan bli påvirket hvis atmosfæren i intervjuet ikke er trygg, eller at de er usikre om de har informasjon om tema. Det var en av grunnene til at jeg var nøye med å innlede med å informere om at dette ikke var et forsøk på å avsløre noen mangler i forståelsen av lovverket, eller hvor mye kunnskap skolelederne hadde om juridiske spørsmål. Jeg var også opptatt av å møte informantene fysisk der det lot seg gjøre. Dette for å vise interesse, lytte aktivt, og være til stede og oppmerksom i samtalen. Jeg forsøkte å gjøre det jeg kunne for å skape så forutsigbare og trygge rammer rundt intervjusituasjonen jeg klarte, for å få så ærlige og detaljrike data som jeg kunne klare, slik at det ville påvirke validiteten positivt.

I skriveprosessen med transkribering og analyse har jeg lagt vekt på at jeg skal bruke et så objektivt og nøytralt språk som mulig, for å sikre at egen fortolkning i minst mulig grad ble en del av datamaterialet, selv om det ikke er til å unngå til en viss grad.

For å sikre validitet, er det viktig at data blir transkribert fullt ut, og at forsker ikke bare støtter seg til egne notater og hukommelse. Det var viktig for meg å få med alt deltakerne faktisk sa. Mitt valg rundt transkribering ble at jeg transkriberte all dialog, men utelot pauser, sukk, lyder som «eh», og brukte i liten grad utropstegn, eller forklaringer i parentes. Dette for å gjengi samtalen mest mulig nøytralt. Jeg transkriberte også innledningen, selv om presentasjon av bakgrunn ikke er avgjørende med alle detaljer, men man kan også risikere å miste spor av mønster eller sammenhenger i bakgrunnsinformasjon, hvis den utelates. Problemstilling og tema legger vekt på skoleledernes avveininger og refleksjoner, slik at nøling og pauser ikke var like relevant som det de faktisk sa.

3.8 Generalisering

En innvending mot intervjuforskning er at det er for få intervjupersoner til at resultatene kan generaliseres. Det er da heller ikke et mål å finne resultater som kan generaliseres globalt, men at «Hvis vi er interessert i generalisering, må vi imidlertid spørre, ikke om intervjuresultatene kan generaliseres globalt, men om den kunnskapen som produseres i en spesifikk intervjusituasjon kan overføres til andre relevante situasjoner» (Kvale 2015, s.290).

3.9 Andre etiske refleksjoner

Jeg fikk godkjent min forskning ved at Sikt, Kunnskapssektorens tjenesteleverandør, vurderte at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet var i samsvar med personvernregelverket. Jeg fikk godkjenning 6.februar 2024, med forenklet søknad, fordi det var lav personvernulempe knyttet til mitt prosjekt. Informasjonsskrivet som gikk ut til informantene gav opplysninger om godkjenningen, litt om prosjektet, og hvordan personopplysningene deres ville bli behandlet. Hvert intervju ble innledet med at jeg gikk gjennom hvordan personopplysningene og taleopptaket ville bli behandlet. Informanten skrev så under samtykkeskjema, eller sendte det på mail i de tilfellene vi hadde digitalt intervju. Dette for å sikre at deltakerne hadde viktig informasjon om oppgaven, og hvordan personopplysningene ville bli behandlet.

Deltakerne ble forklart i innledningen til intervjuet, og i informasjonsskrivet hvordan personopplysningene deres ville bli anonymisert i transkriberingen. I de tilfellene informanten oppgav navnet sitt eller navnet på skolen, ble det fjernet i transkriberingen. Jurist i kommunen fins det muligheter for å identifisere, hvis man har god kjennskap til kommunen. Jeg må derfor være oppmerksom på hvordan jeg bruker denne data i oppgaven. Hun snakker ikke om enkeltsaker eller spesielle skoler, men om saker i kommunen, om maler, systemer og prosedyrer i kommunen som skoleeier. Informasjon om opplæring, krav til internkontroll, maler og prosedyrer er offentlig informasjon, og vil ikke være kontroversielt. Hun snakker heller ikke om skoler med navn, men sier noe om mønster eller typiske spørsmål hun kan få. Det er 86 skoler i Bergen kommune, så det er ikke mulig å spore eksemplene hennes til enkeltskoler eller den enkelte skoleleder.

Alle informantene har gitt skriftlig samtykke til deltakelse. Min opplevelse var at deltakerne svarte ærlig, at de tok seg god tid til å svare, at de var komfortable i situasjonen. Intervjuene som ble gjennomført fysisk, ble gjennomført på deltakernes skole. Det kan medvirke til at de føler seg trygge i settingen, og at de ikke brukte unødvendig tid i en travel leder-hverdag for å reise til et annet sted. Jeg var nøye med å tilpasse tidspunktet for intervjuet til når det måtte passe for deltakerne, for å sikre best mulig ro over situasjonen. Jeg tilstrebet å holde tiden, og i de tilfellene jeg gikk over tiden, spurte jeg deltakerne om det var greit. Det var en balansegang å veie hensynet til å holde seg til tiden, mot den effekten det har å kikke på klokken i en samtale.

3.10 Oppsummering

Jeg har etterstrebet å gjennomføre forskningen min med utgangspunkt i at den skal være troverdig. Valg av metode var basert på at jeg ønsket meg rik og detaljert data, og derfor ble intervju valgt. Jeg forsøkte å gjøre rammene rundt intervjusituasjonen så forutsigbar, informert og avslappet som mulig, med respekt for at travle skoleledere brukte av sin tid til intervjuene, og med en bevissthet rundt at tema kunne genere usikkerhet om intensjonen min med oppgaven var å finne ut hvor mye kunnskap de hadde om lovverket. Jeg har forsøkt å være bevisst hvordan jeg kan analysere og bruke data fra deltakerne på en så objektiv og nøytral måte som mulig, samtidig som jeg har en bevissthet om at min rolle som intervjuer og min førforståelse av tema ikke gjør det mulig for meg å være helt nøytral. Videre har jeg forsøkt å holde meg til intervjuguiden slik at data kan sammenliknes, kodes og samles. Håpet er at mine tiltak i sum bidrar til at dataene mine og bidrag til forskningen er til å stole på.

3. 4. Analyse

4.1 Tema 1: Bakgrunn

Skolelederne på de fire skolene har ulike bakgrunn og erfaring, og skolene har ulike særpreg. Skole A er en stor ungdomsskole, med nokså løs tilknytning til nærmiljøet. Barna kommer fra ulike områder, og har fritidsaktivitetene sine mange ulike steder. Skole B er en kombinert skole, og rektor beskriver at elevene og skolen har en sterk tilknytning til nærmiljøet, noe som også kan påvirke skolemiljøsakene.

Det som preger skolen er at dette er en sentrum i nærmiljøet. Veldig mange har en bestefar, en oldefar og en tippoldefar som har gått her. Veldig mange har en nær tilknytning til skolen, og det er også en god del tradisjoner som jeg må ta for gitt her (R skole B)

Skole C er en barneskole, der rektor beskriver at noe av det som særpreger skolen er at de har høy tillit hos foreldrene. Dette kan også påvirke §9a-sakene.

Her er det høy grad av tillit blant foreldre. Det er foreldre som opplever, og det viser seg i undersøkelser og når vi snakker med dem, at de har veldig tiltro til at skolen kan løse ting, at vi er på, og at vi tar opp ting raskt når det er behov for det (R skole C)

Skole D er en skole som har blitt renoveret, og som har gått fra å være en tradisjonell klasseromsskole til å få fleksible arealer. De beskriver at skolen har en sterk tilknytning til lokalmiljøet, og at det påvirker skolemiljøsakene på den måten at det fins en tradisjon for at foreldrene ønsker å ordne opp seg imellom før skolen blir involvert, og at dette medfører at «når de kommer til oss, så sier de at vi har prøvd å ordne opp i det selv. Men det gikk ikke så bra» (R skole D)

4.2 Tema 2: Skoleledere som rettsanvendere

Tanker om å være rettsanvendere

Noe som kan påvirke skolelederens håndtering av 9a-saker er hvordan de selv oppfatter sin egen rolle om å være rettsanvender, og om dette har endret seg over tid.

De fleste skolelederne beskriver at de synes det er et viktig ansvar, og uavhengig av rolle, sier flere at de samtidig opplever det som krevende. Jeg finner i mine data at flere avdelingsledere enn rektorer opplever det som skummelt, omfattende eller overveldende. En av avdelingslederne skiller seg ut ved at han beskriver det som «vakkert». Rektorene har ved de fleste skolene uttalelser der de mer eller mindre konstaterer at de har ansvaret: «Så det er ytterst reelt at vi jobber med dette, og jeg må si at jeg synes at den delen er ok å jobbe med» (R skole A). Rektor på skole D sier både at det er et viktig ansvar, og at det i tillegg er krevende:

Ja, det er... Vi er jo det. Det er jo et viktig ansvar vi har. Og jeg tenker at det er krevende. Fordi at vi skal gjøre ting riktig. Og det å ha en pragmatisk tilnærming til å gjennomføre ting som kan gjøres på en ok grei måte (R skole D).

Rektor på skole C mener at skoleledere må være bevisst på at de er det, fordi lovene kan tolkes.

Ja, jeg tenker at det er viktig, at vi har de lover og reglene, og at de er synlige, men det er utfordrende. Jeg tenker at vi skal være ganske bevisste på at vi er rettsanvendere, fordi det er en del ting vi skal følge i en lov, som kan tolkes på ulike måter. En lov kan tolkes, veldig mange lover kan i hvert fall det (R skole C).

Flertallet av avdelingslederne uttrykker at de synes det er overveldende, og at det er et stort ansvar: «Åh, det er kjempeskummelt. Jeg kjenner på et enormt ansvar, samtidig som jeg vet at det er altfor mye som jeg ikke kan (A1 skole A). «Min første tanke er jo litt sånn, oi, hjelp» (A skole D)

A2 på skole B sier noe om at grunnen til at det oppleves omfattende er at man får ansvar for noe man ikke har særlig erfaring med, og at det kan være litt tilfeldig hvor man får informasjon.

Jeg opplever at det er veldig omfattende. Plutselig skal du håndtere noe du ikke har ha noen særlig erfaring med, ikke på den måten, knyttet til det juridiske, det med frister. Det handler jo om 9a-saker, men det handler om vedtak. Det er liksom de juridiske kjørereglene, det er ikke noe som du nødvendigvis blir fortalt, du må på en måte innhente informasjon og sette deg inn i veldig mye (A2 skole B).

Avdelingsleder på skole C opplever at det er utfordrende at det er mer og mer jus i skolen, og at det kan være et motsetningsforhold mellom jus og pedagogikk

Jeg synes det er veldig utfordrende at det blir mer og mer jus i skolen i forhold til pedagogikk. Jeg synes at pedagogikken og jussen ikke alltid går sammen. Og hvis jeg skal velge, så har jeg lyst til å velge pedagogikken. Fordi jeg vet at det er det som ofte fører frem best for elever. Så da må man være klok og bruke hodet. Og så er det ikke alltid at jussen vinner (A skole C)

Avdelingslederen som omtaler det å være rettsanvender som «vakkert», begrunner det med at når man klarer å anvende det, så tjener det både skolen og eleven og foreldrene det gjelder

Men jeg opplever det at sånne systemer, juss, er ganske vakkert for å bruke det ordet. Når du klarer å anvende det på en måte at det tjener både deg som arbeidstaker, men ikke minst, og kanskje aller viktigst, brukergruppen vår som inkluderer elever og foreldre (A1 skole B)

Juridisk rådgiver hos skoleeier har supplerende uttalelser om at skoleledere er rettsanvendere. Hen peker i tillegg på at det er viktig at det faktisk er skolelederne som er rettsanvenderne. Det er fordi det er skolelederne som er nærmest barnet, og kjenner den konkrete saken.

Jeg tenker at det er et stort ansvar der. Og vi ser jo det at foreldre og gjerne elever blir jo mer og mer bevisst sine rettigheter, slik at dere blir jo utfordret mer og mer på det å være rettsanvendere, og gjerne at dere blir koblet på advokater og det ene med det andre i små og større sammenhenger.

Og samtidig er det viktig at det er dere som er kjent med den konkrete saken, det konkrete barnet og den konkrete familien, at det er dere som er rettsanvendere der ute (J).

Økt rettsliggjøring

På spørsmål om skolelederne opplever en økt rettsliggjøring, er hovedfunn at de fleste beskriver at de opplever et økt fokus på de individuelle rettighetene til elevene: «Jeg tenker at det har vært et økt fokus på rettsliggjøring» (R skole A). Det blir mer snakket om i media, flere foreldre og elever uttrykker at de kjenner sine og barnets individuelle rettigheter: «Man kan jo slå opp i hvilken som helst avis, så fokuseres det på rettighetssamfunnet, individets fremtreden i kollektiv og i fellesskapet» (A1 skole B). De fleste uttrykker at de har merket en endring over tid, men det varierer noe hvilke tidsperspektiv de peker på. Flere nevner at endringen skjedde i forbindelse med ny opplæringslov i 2017.

Både Rektor på skole C og avdelingsleder på skole A beskriver også at måten de merker det på er at dokumentene som blir sendt ut.

Altså, jeg opplever det i dokument som vi sender ut. Jeg synes av og til at lovparagrafene, elevenes rettigheter og krav til å kunne klage for eksempel, den er nesten større i det dokumentet enn det som står der fra oss. Så den synes jeg bare har blitt mer og mer synlig i dokumentene. (R skole C).

Ja, det er klart. Og mediefokus. Det er flere som jeg tror nå kjenner til ... Jeg tenker bare på vedtakene vi sender hjem nå, er mye mer detaljerte, grundigere, bedre, enn de som vi sendte for noen år tilbake. Jeg var kanskje inn for bare fem år siden(..). Og foreldregruppen kjenner bedre til sine rettigheter. (A2 skole A).

A2 på skole A peker også på at det er en fordel med økt fokus på rettsliggjøring er at skolene får likere praksis, fordi det har vært for store lokale forskjeller: «Men det at elevene har rett til et trygt og godt skolemiljø, ja, det var jo en grunn til at det måtte komme en paragraf som sa noe om det. Det var for store lokale forskjeller, for mye personavhengig praksis» (A2 skole A).

Juristen i kommunen kommer i all hovedsak med supplerende uttalelser om økt rettsliggjøring, men med noen viktige presiseringer. Hun peker på at det ikke nødvendigvis har vært en økning i rettsliggjøringen, men at det har vært et økt fokus på rettighetene som allerede finnes i lovverket. Hun mener også på at det har vært en endring i det siste. Hun viser imidlertid til at opplevelsen skolelederne har om økt rettsliggjøring i utgangspunktet ikke var intensjonene da den nye opplæringsloven kom i 2017. Meningen var at endringen fra å skrive enkeltvedtak til aktivitetsplikt skulle medføre mindre saksbehandling: “Videre er departementet opptatt av at aktivitetsplikt skal være så handlingsrettet som mulig slik at skolens ressurser kan konsentreres om handlinger som hjelper elevene, framfor forvaltningsrettslige form- og prosesskrav” (Prop.57 L (2016-2017) s.31). Så har praktiseringen av lovverket blitt tolket strengt, og har medført at dokumentasjonsplikten oppleves overveldende.

Når 9a-kapittelet kom i opplæringsloven, var det egentlig meint som en ... Det ble jo endringer med at det ikke skulle være enkeltvedtak lenger, men at det skulle egentlig være mindre saksbehandling på skolene enn det var med det tidligere regelverket. Så det var jo ikke meningen at man skulle gjøre det annerledes eller gjøre det verre enn det var med saksbehandlingen på skolene. Men en kan vel heller si at praktiseringen av regelverket, spesielt i statsforvalterembetet, at det er blitt medført at endringene har gått til at man ... Ja, spesielt den dokumentasjonsplikten. Det er jo den som blir tolket veldig strengt på alle delpliktene. Og som vi ser er det som kan «felle» (i hermetegn) en skole, i disse sakene. Og som oppleves veldig overveldende (J).

4.3 Tema 3: Komplekse saker

I spennet mellom juridiske og pedagogiske avveininger i (Oppl.) §9a-saker, må skoleledere utøve pedagogisk skjønn, i tillegg til at sakene kan ha innslag av rom for juridiske tolkninger. Det er derfor interessant med funn knyttet til både det forebyggende arbeidet knyttet skolemiljø, hvordan skoleledere delegerer og fordeler ansvar, samt å undersøke hvilke avveininger, hensyn og dilemma de opplever, knyttet til det å kunne håndtere skolemiljøsakene. Jeg vil derfor peke på noen av funnene knyttet til det forebyggende arbeidet som blir gjort på skolene, og på skoleeier-nivå. Jeg vil også peke på hvordan skoleledere delegerer og fordeler ansvaret for oppgavene i skolemiljøsaker. Jeg vil deretter vektlegge beskrivelser av hvilke avveininger og hensyn skolelederne gjør når de skal behandle saker etter §9a-4. jeg vil også peke på funn knyttet til omfang og konsekvenser av tidsbruk i sakene.

4.3.1 Forebygging

I alle casene beskriver de at de jobber med et utvalg av forebyggende tiltak for å skape et godt skolemiljø, og fremme et trygt og godt skolemiljø. Dette arbeidet er også lovfestet i Oppl §9a- 3, Nulltoleranse og forebyggende arbeid: «Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering. Skolen skal førebyggje brot på retten til eit trygt og godt skolemiljø ved å arbeide kontinuerleg for å fremje helsa, trivselen og læringa til elevane» (Oppl. §9a-3).

Skolelederne peker i på ulike måter de jobber for at elevene skal bli godt kjent, og for å skape et godt klassemiljø. Både rektorene og avdelingslederne på de fire skolene nevner ulike aktiviteter for å skape et godt fellesskap, og for at elevene skal bli trygge på hverandre.

Så gjør vi jo selvfølgelig en god del miljørettede tiltak, at man har spill-dag, og man har forskjellige aktiviteter. Og sånt som er for miljøet sin del (R skole B).

Tre av fire skoler har ulike program de følger, eller har brukt. De nevner ulike program og ulike begrunnelser for hvorfor de har valgt programmet, og hvorfor de ikke ønsker å bruke program, hvis de ikke har det. Flere nevner også ulike undersøkelser de bruker som en mulighet for å følge med på elevenes trivsel og trygghet.

Vi jobber med Pals for å kunne gå inn og lage felles forventninger, og jobbe med kulturen på skolen. Og det har kommet fra personalet. De har sagt at de ønsker noe felles (R skole D).

Ellers bruker lærerne alle program som finnes, plukker i forhold til det med klassemiljøet (A skole C).

Rektor på skole C beskriver at de har et eget program eller en visjon og en plakate de jobber etter. Denne visjonen og plakaten er utarbeidet i personalet over tid, og både rektor og avdelingsleder mener at denne fungerer for dem. De opplever et eierskap til skolens visjon og mål, og opplever at det er en av grunnene til at det fungerer

Ja, du kan si at dette her er jo plakater som er jobbet fram over mange år her på skolen. Det er jo et verktøy som brukes i samtaler med elever, og i samtaler mellom oss voksne. Vi ønsker absolutt ikke å bli påtvunget noe som Pals eller Olweus. Så lenge dette fungerer. Og dette gir resultater. Det brukes for hele klasser på hvordan du skal tenke (R skole C).

Skolene bruker ulike verktøy for å monitorere elevenes trivsel og trygghet forebyggende. Tre av fire skoler nevner undersøkelser de benytter seg av på ulike måter. Avdelingslederne på skole B nevner sosiometrisk undersøkelse og Spekter. Avdelingslederne på skole A nevner Olweus-undersøkelsen og elevundersøkelsen.

Vi tar opp elevundersøkelsen i klassene, og klassene blir enige om de tre tiltak som de vil bruke for å få et godt klassemiljø (..) Så kjører vi jo sosiogram, for å få øye på om noen er alene (A2 skole A).

Jurist beskriver det forebyggende arbeidet på skoleeier-nivå. Etaten har ulike måter å hjelpe til med det forebyggende arbeidet i kommunen, og har ulike systemer for å følge med på skolemiljøet på de ulike skolene, og å hjelpe til der det trengs hvis skoler sliter med høye mobbetall eller skoler som trenger ekstra bistand.

Hun peker på at områdeleder har en viktig rolle for rektorene. De er på en måte bindeleddet mellom skolene og Etaten, for å følge med og fange opp skoler som trenger hjelp og bistand.

Områdelederne har personalansvar til alle de skolene som de har, så de er nærmeste leder til rektor. Områdeledere har en viktig rolle i å følge med og fange opp eventuelle temaer eller ting som skolene trenger bistand og hjelp med. De kan koble på om det er en jurist, internkontroll, eller om det er andre instanser som kan bistå skolen inn i det de har behov for. (J).

Skoleeier kan deretter tilby ulike former for oppfølging av skolene som trenger det. De tenker også helhetlig på hva den enkelte skole kan ha behov for, og om det kan gjelde for alle skolene.

I tillegg brukes erfaringene fra statsforvaltersaker til å velge tema for kursing og opplæring av skolelederne, sammen med rektors egenvurdering som de rapporterer inn hvert år til etaten:

Og gjennom statsforvaltersaker, har vi også kunnskap om hvor skolen trykker, på skolemiljøfeltet. Vi kan også spisse inn temaer på opplærings- og kursingssida. Det gjør noe med hva temaer vi velger ut når vi skal ha opplæringssamlinger eller kurs (J).

4.3.2 Delegering og ansvar

Noe som påvirker skoleledere som rettsanvendere er hvilket ansvar og oppgaver de har. Jeg vil peke på funn i mine data som omhandler hvem som har ansvar for sakene når aktivitetsplikten etter (Oppl-) §9a-4 er utløst, og hvem som har det operative ansvaret for oppgavene som skal utføres. Et hovedfunn er at alle rektorene er bevisst på at de har hovedansvaret, og at de fleste operative oppgavene er delegert til avdelingslederne. Rektor holdes på ulike måter informert om sakene.

Sitatet fra rektor på skole A er typisk for svarene jeg fikk fra rektorene

Jeg har det overordnede ansvaret for alt (R skole A)

Sitatet fra rektor på skole D er også typisk for beskrivelsen av delegering

Så det er delegert, ja, men det er i dialog, og spesielt da det går til statsforvalter, så er det mye dialog rundt det. Det er flinke folk som har tatt tak i det, og er veldig bevisst på hvordan de skriver og hvordan de jobber (R skole D)

Rektorene beskriver at de holdes orientert, og at dette er viktig i dialog med foreldrene i saker om skolemiljøet. De holdes stort sett orientert gjennom at det er et fast punkt på ledermøtene. Rektor på skole C begrunner det med at det er viktig for foreldrene at hun kjenner til saken,

Men de snakker i møter med foreldre om at jeg vet, og de er kjent med, det har jeg syntes har vært viktig i dag, at foreldre vet at rektor er kjent med (R skole C)

Rektorenes svar samstemmer med avdelingsledernes oppfatning av at oppgavene er delegert til dem. A1 på skole A forteller at «Jeg føler jo at oppgaven er tydelig, for jeg føler jo at den ligger hos meg. Så det er jeg jo ikke i tvil om». A1 på skole B er ikke like skråsikker: «Ja,

formelt sett er det jo rektor som har vedtaksmyndighet på en skole, enhet. Men på en så stor skole som dette, og på skoler generelt vil jeg tro, så er det vel delegert til avdelingsledere».

Avdelingsleder 2 på samme skole uttrykker også at delegering og avklaring av ansvar ikke er helt avklart, men at hun uansett tar ansvar for å jobbe med sakene det gjelder

Ja, hvem gjør hva? Den som visste det. Jeg synes ikke vi har god nok rutine på akkurat det. Det viktigste er at noen gjør noe for å komme i gang med saken. Og veldig ofte blir det sånn at jeg går inn og administrerer det som skal undersøkes, og står og for, selve undersøkelsene (A2 skole B)

Alle avdelingslederne beskriver oppgavene de har knyttet til §9a-4-sakene, som å skrive aktivitetsplaner, kalle inn til møter, undersøke og dokumentere referat og å samle inn dokumentasjon i forbindelse med statsforvaltersaker. De fleste beskriver et samarbeid med lærerne i arbeidet. Noen også samarbeid med andre personer som kjenner eleven.

A skole A og D er typiske for beskrivelsen av hvem som skriver aktivitetsplaner

Jeg skriver stort sett, altså jeg fører aktivitetsplanen stort sett i penn. Men jeg gjør det jo aldri alene. Kontaktlærere er alltid kanskje den mest sentrale personen når vi skal utarbeide en aktivitetsplan (A skole D).

Det er stort sett meg. Men det kan være også rådgiver for eksempel, at jeg samarbeider tett med rådgiver, at den tar en del av det formelle. Men det er som oftest meg A2 skole A.

Avdelingslederne sier at det er med på møtene med foreldrene. To av rektorene beskriver at de er med på møter med foreldrene ved behov.

4.3.3 Avveininger, hensyn og dilemma i komplekse saker

På tross av mye og variert arbeid med forebyggende arbeid på de ulike skolene, så skjer det likevel at elever kan oppleve å ikke ha det trygt og godt på skolen, av ulike årsaker. Da er det mange arbeidsoppgaver som skal gjøres, og i dette arbeidet er det ulike hensyn å ta, og ulike avveininger og dilemma som oppstår i komplekse saker. Skolelederne kan stå i spenninger mellom faglige pedagogiske hensyn og juridiske krav og forventninger. Skoleledere skal vurdere barnets beste, men også her kan det være dilemma og ulike hensyn som kan stå mot hverandre. Jeg vil beskrive funn knyttet til avveininger mellom individ og grupper av elever, mellom elevens rettigheter og økonomi, samarbeid med andre instanser og i saker der den utsatte eleven har flere roller.

Kompleksitet

Både rektorene og avdelingslederne peker på at sakene er komplekse

Ja, altså, det er nesten alltid komplekse saker. Hvis det er enkle saker, som gjør at vi kan snakke med elevene på skolen, og så løser det seg, så er det jo ikke så komplisert (R skole A)

Det tenker jeg, at i den graden jeg kan kalle det et eksempel, men erfaringen som jeg har viser at det aldri er rett frem. Det er aldri en quick fix for noe. Du må gå gjennom og tenke deg gjennom hva slags scenario vi har. Hva vil konsekvensene være hvis vi gjør slik? Vi må alltid tenke noen steg lengre frem enn der vi er for å vurdere det. Er det en risiko i dette, eller kan dette være en god løsning? (A skole B).

Rektor på skole B og D sier også noe om at det kan bli ekstra komplekst, på grunn av skolens særpreg. Disse skolen har en tett tilknytning til nærmiljøet. Dette kan på mange måter gi positive ringvirkninger for skolemiljøet, men kan i §9a-4-saker, gjøre sakene ekstra vanskelige:

Vi har hatt noen sånne saker som er vanskelige, og hvor man finner kanskje ut at de elevene som er i konflikt med hverandre, er naboer og familiene har kranglet tre generasjoner (R skole B).

Individ vs gruppe

De avveiningene skolelederne på alle de fire skolene snakket om, var hensynet mellom enkeltindividet og gruppen, klassen eller skolen. Hensynet til andre elever kan i en del saker stå mot hensynet til eleven som opplever å ikke ha det trygt og godt.

Rektor på skole A beskriver hensynet til en elev som trenger tilpasninger, og at det eleven har behov for eller krav på, vil gå ut over de andre i klassen

Og vi må balansere både for å løse de, hva slags tiltak kan vi sette inn for den eleven som opplever seg enten isolert eller utsatt. Og resten av klassen. Og det er ofte veldig vanskelig, fordi at læreren har 30 elever som skal undervise (R skole A).

Et annet typisk eksempel er hvis eleven mener at den eneste måten å få det bedre på, er å bytte klasse. A2 på skole B beskriver at hun må veie ulike hensyn i saken før det blir tatt en beslutning.

Jeg tenker først og fremst på den eleven som ikke har det trygt og godt, hvis det kan isoleres til en elev. Da er det på en måte hensyn til den som jeg tenker veier tyngst, men så må du også se på hva som vil skje med dynamikken i en klasse hvis denne eleven kommer inn. Er det noe som vil påvirke klassen i positiv eller negativ retning, eller vil det være en elev som blir en del av gruppa. Så det er

denne type vurderinger. Også kan det hende at det har vært stor slitasje, for den eleven som ikke har det trygt og godt. Hvordan har det vært for den og for resten av gruppa (A2 skole B)

Elever med flere roller

En at annet dilemma både rektorene og avdelingslederne beskrev, var forhold hos eleven selv, eller der elevene har flere roller, som utsatt og utøver. Dette er et ekstra vanskelig dilemma, fordi det ifølge §9a-4 er den subjektive opplevelsen til barnet som utløser aktivitetsplikten. Denne skal heller ikke overprøves eller settes inn tiltak mot, (Saksbehandlingsveileder – Fylkesmannes saksbehandling etter oppl. §9a-6). Likevel er dette en av de avveiningene som både rektorer og avdelingsledere på de fire skolene beskriver som vanskelige avveininger.

A på skole B beskriver den stereotypiske oppfatningen av mobbesaker.

Ja, altså, en mobbesak, den er litt som en stereotyp. Den tar utgangspunkt i at det er en mobber, og en som blir mobbet. Eller en som opplever å bli krenket, fysisk eller verbalt. Det er stereotypen. Når du leser kapittel 9, eller paragraf 9a, så fokuserer den på elevens opplevelse. Men det er jo aldri slike saker. Veldig sjelden (A1 skole B).

Rektor på samme skole sier noe av det samme

Man skal jo ta hensyn til den som er utsatt, og det høres veldig enkelt ut at det er den vi skal skjærme. Foreldrene til de som er utsatt blir alltid å peke på det, men sakene er jo ikke så enkle, at det er en som er utsatt, og noen som utsetter. For når du begynner å rulle opp disse sakene, så er de mye mer komplekse (R skole B).

A på skole C har en bevissthet rundt det at Statsforvalter vektlegger elevens subjektive opplevelse ikke skal overprøves, og gjør avveininger om hvordan hun kan løse det likevel.

Så vet vi at de sakene er veldig komplekse. Og så vet vi at elevene medvirker veldig også i det selv. Og så vet vi at Statsforvalter ikke vil ha noen tiltak som går på elevene. Men da går vi i dialog med foreldrene, og kan lage gode tiltak sammen, der elevene også må medvirke og gjøre sin bit. Og så vet vi at det vil ikke Statsforvalter si at det er greit. Men da velger jeg å lage aktivitetsplaner i samarbeid med foreldre og elevene, som går på tross av det Statsforvalter ville sagt var ok. Fordi jeg vet at det er til elevenes beste (A skole C).

Rettigheter vs økonomi

Det er kun rektorene i casene som trekker fram avveiningene mellom elevens behov/rettigheter og skolens økonomi. Rektorene på tre av skolene pekte på dette dilemma, og hvilke hensyn dette medfører, knyttet til elevenes skolemiljø.

Rektor på skole A beskriver en elev sitt behov for assistent, som ikke alltid er mulig å imøtekomme

(..)at vi dessverre ikke har så mye ressurser til å ta oss av den enkelte eleven. Vi har jo noen assistenter, men de jobber jo også inne på skolen med elevene som alltid trenger det. Det er jo derfor de har assistent. Sånn at det å både skulle finne gode tiltak for eleven, det må jo også veies opp mot skolen som er et fellesskap, og klassen som en gruppe (R skole A).

Rektor på skole C beskriver at de ikke har økonomi til å sette inn tiltak som kunne hjulpet enkeltelever, og at det må være et tidsavgrenset tiltak.

Andre ganger så må vi jo sette inn en ekstra ressurs. Fordi det handler om å hindre eller stoppe en atferd hos noen. Hos en elev som agerer mot en annen elev. Det er jo alltid et dilemma. Vi har ikke penger til det. Men vi må bare likevel (...). Fordi det handler om hvor lenge vi skal holde på et tiltak. Så er det noen ganger sånn at noen av våre ansatte tenker at en ressurs har kommet for å bli. Det kan den ikke være nødvendigvis. Det er en utfordring (R skole C).

Rektor på skole D beskriver at behovet for ekstra ressurser knyttet til behov hos elever ville gått utover ordinær undervisning.

Så skal du da, et annet dilemma er jo da at, ok, men hvis jeg hadde da sagt at du får med deg Annette som er den greieste i verden, på deg i resten av denne uka, eller denne måneden, eller dette året, så hadde det kanskje gått fint for han hadde mestret, han hadde kunnet bli skjernet, han kunne fått veiledninger i sosiale situasjoner, men de ressursene, hvis jeg hadde gjort det på alle som har 9a-sak, så hadde jo ikke jeg hatt mer ressurser igjen til å ha ordinær undervisning (R skole D).

Rask saksbehandling vs undersøkelser

Andre hensyn som ble nevnt var også hensynet til ønsket om rask igangsetting av tiltak versus plikten til å undersøke saken grundig nok.

Både rektor og avdelingsleder på skole C beskriver at foresatte noen ganger ønsker at tiltak blir satt inn raskt, men skolen har behov for, og loven krever at saken skal bli godt nok undersøkt før det settes inn tiltak

Det vi har prøvd å være tydelige på er at når vi får en 9a-sak, skal vi ha en undersøkelsesperiode som er lang nok til at vi treffer de rette tiltakene. Foreldrene vil gjerne inn med tiltak en gang. Det har vi sagt at det ikke er lurt, for da kan vi treffe de gale tiltakene. Men når vi er opptatt av å gjøre det ryddig og ordentlig, så trenger vi ofte tid. Og da kan du unngå akkurat den problematikken der ved at du har opplyst saken såpass godt at du unngår å komme der (A skole C)

Foresattes ønsker om tiltak

På skole A beskriver både avdelingslederne og rektor at de gjøre avveininger der hensynet til foresattes ønsker ikke er hensiktsmessige å gjennomføre. Avdelingsleder beskriver at foresatte i noen saker ønsker å styre hva som blir gjort og hva som skal skje i saken:

Foreldre som kanskje setter kjepper i hjulene på hva som de vil ha av tiltak eller ikke vil ha. At de er med og styrer hva som skal skje, hva som ikke skal skje, hva som skal bli sagt og ikke skal bli sagt. Det gjør det svært vanskelig (A1 skoleA)

Jurist i etaten kommer i all hovedsak med supplerende informasjon ut ifra hennes erfaringer, i de sakene der skolene kontakter henne for råd. Hun beskriver avveininger skoleledere må gjøre, som gjelder hensynet til blant annet individ vs gruppe/klasse. Det gjelder også saker der foresattes ønsker ikke vurderes som hensiktsmessige.

Med det kan det komme ganske strenge krav og forventninger fra foreldresiden på hva tiltak de mener skal settes inn. Også står skolen der og mener noe helt annet enn foreldre. Så blir det ofte en sånn skvis med foreldre, med at skolen prøver så godt de kan å argumentere for at de ikke kan imøtegå de ønskene eller forventninger de krever som foreldre kommer med.

Men det jeg ofte gir råd om er at så lenge grunnlaget for de vurderingene som skolen gjør i saken er godt nok, at man har gjort grundige nok undersøkelser av skolemiljøet, dette er dokumentert, og man kan vise til den dokumentasjonen. Så sier det at det er skolen som eier saken (J).

Hun peker også på de samme erfaringen som skolelederne beskriver, at det er en motsetning mellom at det ofte er en oppfatning om at tiltak skal settes inn raskt, men at det er et krav om å undersøke tilstrekkelig før det settes inn tiltak. Dette er en viktig del av aktivitetsplikten, som skolene ofte får pålegg om fra Statsforvalter.

Men det er ofte der en ser at når saken går til statsforvalteren, at det er på undersøkelsesbiten man feiler med at det ikke er gjort helhetlige nok undersøkelser, eller man ikke har gjort de undersøkelser som trengs for å kartlegge og finne ut av alle aspektene i saken (J).

Hun uttrykker at dette kan bero på en feil praksis i starten da §9a kom inn i lovverket

Ja, for dette henger kanskje litt sammen med en feil praksis i begynnelsen av når 9A kom inn, en feil forståelse av lovverket med dette med at man skulle sette i tiltak innen fem dager, var det vel det snakk om, at det skulle være på plass en aktivitetsplan og i det hele tatt. Og det har på en måte satt seg litt, både på enkelte skoler og spesielt også hos foreldre, at forventningene er at det skal være på plass etter fem dager. Men det er ikke det lovverket sier (J).

Juristen peker i tillegg på et moment som skolelederne ikke har beskrevet på de fire skolene jeg har undersøkt. Det handler om at skolene og foreldrene og elevene ikke oppfatter situasjonen på den samme måten.

Det kan være forventningene fra foreldre og elever, at det er en annen opplevelse eller oppfatning av situasjonen enn den skolen har. Det kan jo skape en skvis der for skolen. Det kan jo også være fordi foreldre har et motsatt syn på saken enn hva skolen ser ut fra sine undersøkelser og observasjoner (J).

4.3.4 Barnets beste

Grunnlovens §104 bygger på bestemmelser i FNs Barnekonvensjonens artikkel 3. Her ved andre ledd: «Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn» (GrL.) §104. Barnet har også rett til å bli hørt i saker som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overenstemmelse med alder og modning (Familiedepartementet, 1991). I UDIR sin veileder kommer det fram at dersom det er flere barn i en sak, skal det vurderes hva som er det beste for hvert enkelt barn, og det kan være ulike løsninger for hvert enkelt barn. Skoleledere må vurdere om det er mulig å harmonisere hensynet til det enkelte barnet med hensynet til andre barn som blir påvirket. Dersom det ikke er mulig å harmonisere hensyn, fordi det er motstrid, skal den ansatte avgjøre hva som skal tillegges størst vekt. Jo sterkere det beste for barnet taler for en bestemt løsning, jo mer skal til for å sette hensynet til side (Utdanningsdirektoratet, 2017).

Harmonisere hensyn

Skolelederne beskriver hensynet til barnets beste på ulike måter når de beskriver håndteringen av skolemiljøsaker. Hensynet mellom individet og gruppen er et slikt hensyn. Rektor på skole B beskriver vurderingen av barnets beste som en grunnleggende verdi som de fleste skoleledere besitter. Han er den eneste som peker på Barnekonvensjonen eksplisitt:

Min jobb er jo alltid kundene mine og elevene, og jeg skal alltid tenke elevens beste. Det følger barnekonvensjonen, og det er jo en verdi som de fleste skoleledere besitter, antar jeg. Det ligger litt i ryggmargen til oss som orker å ha denne jobben (R skole B).

Avdelingsleder 2 på samme skole beskriver også hvordan hun gjør avveininger når det er flere hensyn som står mot hverandre:

Jeg tenker først og fremst på den eleven som ikke har det trygt og godt, hvis det kan isoleres til en elev. Da er det på en måte hensyn til den som jeg tenker veier tyngst (A2 skole B).

Elevens stemme

Avdelingsleder 2 skole A snakker om å ha elevens stemme for å finne gode tiltak og i evalueringen av hva barnet egentlig ønsker:

Så mye handler jo om å gjøre tiltak, evaluere, gjøre tiltak, evaluere, holde i det over tid, og ha elevens stemme med i det, slik at foreldrene og andre voksne får med oss hva eleven egentlig ønsker (A2 skole A).

Avdelingsleder 1 skole A er tydelig på at elevens stemme er den viktigste kilden til informasjon:

Nei, da er jo eleven som er den beste kilden, og fortell oss hvordan eleven har det. Og prøver å finne muligheter som eleven også er trygg på. For det gjelder jo å ta ting gradvis, men hva er det eleven føler seg komfortabel med? Det er jo eleven som eier sin situasjon, som kjenner sin situasjon best (A1 skole A).

Rektor på skole D sier det i tillegg tydelig når han blir spurt hva han er spesielt opptatt av, og at de har blitt flinkere til å finne måter å få fram elevens stemme, også når det kan være vanskelig, i forhold til de minste barna på barneskolen:

Det vi egentlig har sittet igjen med er jo den der elevens stemme, elevens stemme, elevens stemme. Fordi at i begge de tilfellene, og veldig mange andre, så er det jo sånn at dette barnet snakker ikke så mye (...)Og da bruker vi ulike måter å få fram barnets stemme på. Så det sitter vi igjen med, og det har vi blitt mye flinkere på (R skole D).

4.3.5 Tidsbruk og omfang

Arbeidet med komplekse saker gjelder for alle skolelederne, og de står i vanskelige vurderinger, og ofte motstridende hensyn. Dette er omfattende arbeid, som krever ressurser i form av tid, mye på grunn av høye krav til forsvarlig saksbehandling. Skolelederne beskriver tidsbruk og omfang som omfattende og krevende.

På alle skolene, både på rektor og avdelingsledernivå blir oppgavene med skolemiljøsaker beskrevet som tidkrevende, omfattende og høyt prioritert. Uttalelsen fra Rektor på skole A er en typisk uttalelse: «Ja, det er helt klart at det er arbeidskrevende, og at det tar tid». Rektor på skole D er kort og konsis i svaret på i hvilken grad han oppfatter omfang og tidsbruk: «Kan du si noe om hvordan dere opplever omfang eller tidsbruk i 9a-4 saker? R skole D: «Alt for stor». Avdelingsleder på skole B peker på forståelsen av hva lovverket krever: «Jeg pleier å si at alle 9a-saker er omfattende. Nesten uten unntak. Og det mener jeg også omfattende, også i tidsbruk. Og dessuten er de høyt prioritert. Det er fordi loven forutsetter det» (A skole B).

Dokumentasjon

På alle skolene beskriver de også at omfanget handler i stor grad om dokumentasjon. Avdelingsleder på skole B sin uttalelse er typisk for beskrivelsen av hvordan det å synliggjøre skolens arbeid medfører mye tid til å samle informasjon og til å dokumentere:

Det sier seg selv at det er omfattende, både den biten og ikke minst det som handler om dokumentasjonen. Du skal synliggjøre alt gjennom dokumentasjonen. Det er i veldig stor grad omfattende (A skole B).

Juristen fra etaten beskriver også at skoleledere opplever dokumentasjonsplikten som omfattende:

Ja, spesielt den dokumentasjonsplikten. Det er jo den som blir tolket veldig strengt på alle delpliktene. Og som vi ser er det som kan «felle» (i hermetegn) en skole, i disse sakene. Og som oppleves veldig overveldende (J).

Konsekvens

På tre av fire skoler beskriver både rektorene og avdelingslederne at de må skyve på andre ting, og at omfanget går ut over andre oppgaver. Det kan til og med gå ut over andre elevsaker. Avdelingsleder skole C:

Altså skal du ha ti saker gjennom året, for eksempel, skal du dokumentere alle de like godt og bruke så mye tid på det, så vil det føre til at du får mindre tid med elevene, eller med lærerne. Da tror jeg du vil ende opp med enda flere saker. Fordi at du ikke klarer å bruke tiden din fornuftig der (A skole C).

På skole A beskriver avdelingslederne at arbeidet med §9a-saker kan gå ut over alt fra planlegging av undervisning, medarbeidersamtaler, utviklingsarbeid og organisering av friminutt-aktiviteter:

Men det hender jo at de 9A-sakene er det vi prioriterer, mer enn friminuttaktiviteter. Mer enn andre ting. Utviklingsarbeid. Så de faste møtepunktene, Men når vi har en 9a-sak, så prioriterer jeg den høyest (A2 skole A).

På skole B beskriver både rektor og avdelingslederne at de må omstrukturere arbeidsdagen, avdelingsleder beskriver at han blir sittende og «skrive istedenfor å være sammen med elevene» (A1 skole B). Avdelingsleder 2 beskriver at hun må flytte på andre gjøremål, men at det er vanskelig å prioritere, og at det dermed blir mye ekstraarbeid.

På skole B og C beskriver avdelingslederne også at arbeidet kan gå ut over familie og fritid:

Det er ikke alltid det passer å legge vekk det andre du holder på med. Du må kanskje skyve på noe, men for min del kan det bli noen lange ettermiddager, og da kan det gå ut over det som ikke har med jobb å gjøre. Det er litt slitasje i forhold til at det er vanskelig å flytte på enkelte ting (A skole B)

Nei, da blir det kveldsarbeid. Søndagsarbeid og kveldsarbeid (A Skole C).

På skole D beskriver de at sakene spiser opp tid sammen i ledelsen, saksbehandling eller vedtak om spesialundervisning

Det går jo utover kvaliteten på utviklingsarbeidet, det går jo utover kvaliteten på samarbeidet mellom oss ledere, det går utover kvaliteten på møtene våre (R skole D).

Så det er gjerne noe som må skyves på, eller andre referater som du skal sitte deg ned og skrive, så du tenker at hvis de får det ut om to dager, så går det greit (A skole D).

4.4 Tema 4: Ressurser i omgivelsene

Analysen av ressurser i omgivelsene vil bli strukturert etter modellen/syntesen fra teorikapittelet. For å skaffe meg en oversikt over likheter, og ulikheter mellom skolene, la jeg inn funn av ulike ressurser på de ulike skolene i en tabell (Vedlegg 4). De øverste gule ressursene er nivå 3 (omgivelser utenfor kommunenivå), deretter de blå ressursene, som er støttesystemer som finnes i kommunen, og til slutt ressursene som skolelederens benytter seg av internt, hos seg selv, eller i nettverket (grå). Andre funn er satt inn nederst i tabellen.

4.4.1 Nivå 3 Omgivelser over kommunenivå.

På nivå 3 var det størst likhet mellom skolene når det gjelder bruk av UDIR sine ressurser. Det ble nevnt veileder, kompetansepakken, nyhetsoppdateringer knyttet til ny opplæringslov og videosnutter som kan brukes i personalet.

Ja, det har jeg faktisk også. Ikke som mal, bare vært inne og lest og brukt det som en kilde. For eksempel når det står om tiltak. Ja, og det står det noen tolkning om elevens beste A 1 skole A:

Ja, det har vi vært innom det. Den kompetansepakken de har, har vi sett litt på. Blant annet den med inkludering. Den har vi kikket litt på R skole C:

Størst forskjell mellom rektor og avdelingsledernivå var ressursen «juridisk litteratur» som kilde for å holde seg oppdatert på lovverket. Ingen av avdelingslederne nevnte disse.

Jeg har jo en bok her, men jeg har en veldig kort 9a-bok som er veldig god. I tillegg så har jeg brukt denne her, som er en bra bok om elevkrenkelsener som jeg har lest (Bjørn Eriksen «Elevkrenkelsener», *min anmrkn*), og som jeg skal lese noe av dette her i ledelsen (R skole B)

På tre skoler nevnes forarbeider og stortingsmeldinger som en kilde til forståelse. To rektorer og tre avdelingsledere nevner disse:

Når det kommer nye stortingsmeldinger så ligger det en slags forventning om at vi skal lese dem. Så er det jo litt med tid. Jeg personlig leser jo stortingsmeldinger. Av og til dypt og godt og av og til med et halvt øge. Det er jo på en måte det styringsdokumentet av et varsel om hva som kommer. Og intensjoner. Og intensjoner og gi mer kjøtt på beinet til det du holder på med (A1 skole B).

Skole B skiller seg fra de andre skolene ved å nevne et høyere antall ressurser på nivå 3, som Lovdata/lovdata Pro, forarbeid til lovverk og rettsavgjørelser som kilde til forståelse for lovanvendelsen. Rektor på skole B er den eneste rektoren som nevner at han har tilgang på Lovdata pro, og abonnerer på dommer som blir avsagt i §9a-4 saker. Han sier at det nok ikke er forventet av han, men at han gjør det av egen interesse.

Det er ikke så alltid at det er relevant, men det er jo ofte dommer som danner presedens for hva som blir rettspraksisen videre. Jeg tror kanskje at det strekker seg litt ut over det som er meningen at jeg skal gjøre, men jeg tenker at hvis du skal være litt framme i skoene med dette, så er det greit å følge med litt (R skole B).

Avdelingslederne på samme skole ytrer at de også har utbytte av denne type ressurs:

Vi kjenner til en god del høyesterettsdommer og de mer prinsipielle avgjørelsene for hvordan man skal opptre. Som har fått betydning for skole (A 1 skole B).

På denne skolen omtaler også skolelederne seg mest positive om det å være rettsanvendere, og å jobbe med sakene, «og jeg må si at jeg synes at den delen er ok å jobbe med» (R skole B).

Men jeg opplever det at sånne systemer, jus, er ganske vakkert for å bruke det ordet. Når du klarer å anvende det på en måte at det tjener både deg som arbeidstaker, men ikke minst, og kanskje aller viktigst, brukergruppen vår som inkluderer elever og foreldre (A skole B).

4.4.2 Nivå 2 Ressurser på kommunenivå

På nivå 2 er det størst likhet mellom skolene, når det gjelder å bruke juristen i kommunen som ressurs. Hun blir brukt som veileder, en som gir råd i komplekse saker, i drøftinger om hvilke tiltak som er lov eller hva foreldrene kan kreve av tiltak, eller bistår i statsforvaltersaker. Juristens beskrivelse av det hun bistår med, stemmer godt overens med det skolelederne rapporterer.

Der tok vi kontakt med en jurist ganske tidlig. Og det var mer for å sparre litt om vi gikk inn i lovanvendelsen på riktig måte (A1 skole B)

Så har Etat for skole jurister, og vi vet at vi kan ta kontakt, altså juristen kontakter også skolen når det kommer en sak fra statsforvalteren (R skole A)

I skolemiljøsaker er det typisk at de trenger hjelp til å rydde litt i henvendelser for å vite hva de kan svare ut til de ulike, til foreldre som tar kontakt. Det er ofte et spørsmål om taushetsplikt (...). Det kan det ofte handle om. Når det er meldt til Statsforvalter, så er det mer type at vi bistår med og ser på hva type undersøkelser som er gjort, og hva bør dere gjøre videre (J).

På alle skolene nevnes malene fra kommunen som en ressurs for å bidra med riktig lovanvendelse. Dette stemmer overens med det juristen ser fra praksis på flere skoler i kommunene.

Ja, de standardskrivene. Ja. Både det er meldeskjema. Og det er tiltaksplan. Altså aktivitetsplan. Prosedyrekartet. Det er de jeg kommer på i farten (A1 skole A)

Ja, i stort sett så ser jeg at mal for aktivitetsplan blir brukt. Det er det, stort sett. Så 80-90% av tilfellet er sakene jeg har vært inne i (J).

Alle skolelederne bortsett fra en avdelingsleder, nevner at de deltar på opplæring i regi av kommune. De aller fleste prioriterer dette, og ytrer i all hovedsak at de opplever det som nyttig. Ulikheten i svarene her kan komme av noe så enkelt som at vedkommende ikke

kommer på det uten at de blir spurt om de deltar, ettersom flere bekrefter positivt først når jeg spør om de deltar på «Oppløft», som kommunen kaller opplæringen.

Ja, det har jeg. Jeg synes jeg har vært med på det nå, men jeg synes de oppløftene er ofte gode og er viktige for oss som jobber i skolen. For de er veldig spisset i forhold til det som vi kjenner er viktig. Så det er jo veldig positivt. (A2 skole B)

Ja, det har vi også. Det har vært hvert år som det har vært. Så det har vi alltid satt oss tid til. (A 1 skole A)

Juristen sier at de har to oppløft i året, som omhandler §9a-saker, og at det er en del av kommunes opplæring ut mot skolene. De spisser tema til sakene etter det de ser er behovet rundt om på skolene.

Også har vi en del kursing, opplæring ut mot skolene. Vi setter sammen utenfor forskjellige temaer, vi har en del innenfor skolemiljø, selvfølgelig, for det er et viktig fokusområde for oss. Så der holder vi litt kurs, digitalt har det vært mye i det siste.

Vi har et årshjul, at vi skal ha «Oppløft» om §9a to ganger i året, der §9a5 skal være en av gangene. Og så blir det nærmere det spesifikke temaet innenfor de to gangene i året, så blir det spisset ut ifra det vi ser i egenrederingsskjemaene, eller tilsyn, eller saken, eller mobbetall (J).

Skolene rapporterer også om at de bruker ulike programmer og undersøkelser som ressurs for å jobbe kontinuerlig og systematisk med skolemiljøet. Ingen av skolene bruker de samme programmene, med beskriver blant annet «PALS», «Olweus» og «Dembra».

Det er bare rektorene som nevner områdeleder som ressurs i omgivelene. Områdeleder er rektors nærmeste leder, så det er nokså naturlig at det er de som bruker områdeleder som ressurs.

4.4.3 Nivå 1 Ressurser i teamet eller hos skoleleder selv

På nivå 1 er hovedressursen som blir nevnt i alle casene, er å drøfte sakene med teamet, eller med andre lærere på skolen. Dette svarte både rektorene og avdelingslederne.

Vi bruker hverandre først og fremst. Ledergruppa er for meg veldig viktig. Det er både de beste og tetteste rådgiverne, men også leirbål etterpå når det går dårlig eller bra. Så vi bruker hverandre (R skole D)

Så har jeg A1 som er god på forvaltning, og så har jeg gode støttespillere rundt meg, også, og rektor, som har vært borti mange saker og har mye erfaring som kan bidra med gode innspill. Så det er de jeg

bruker mest i arbeidet (..) Også er det mange ansatte på avdelingen som har god erfaring og bra tiltak som de har jobbet med og har kommet med innspill. Så mange på huset da (A2 skole B)

Skolelederne nevner et bredt spekter av samarbeidsinstanser og personer de bruker som ressurser i arbeidet med skolemiljøsaker. Det er alt fra helsesykepleier, BUP, PPT, Barnevern, til politi, FAU og idrettslag, eller kommunens ressursteam som Team skyfritt og BKL (Bergen kompetansesenter for læringsmiljø).

Vi drøfter med PPT på ressursteam. BKL. Gjerne hvis vi får lov å rådføre oss med psykolog for eksempel. BUP eller barnevern, for all del (A2 skole A)

Det er en av avdelingslederne som sier noe eksplisitt om at hun bruker egne etiske og profesjonsfaglige vurderinger.

Jeg tror det er trygghet i meg selv (...). Jeg tror jeg er trygg nok til å tørre å ta de pedagogiske valgene. Hvis jeg ser at det er lurt. Da blir jussen litt annenhånds rett og slett (A skole C)

Avdelingsleder på skole D beskriver at hun bruker sin egen nysgjerrighet for å finne informasjon i saker som er vanskelige.

Jeg er ikke redd for at hvis jeg lurer på noe, så er jeg ikke redd for å begynne å søte rundt og leite og prøve å finne ut av tingene (A skole D).

Av andre ressurser som blir nevnt, er informasjon fra fagforeningene den mest nevnte kilden til å holde seg oppdatert på lovverket, og som kilde til informasjon.

Og i skole, alt det som blir publisert, enten det er via skolelederforbundet, eller det er i sosiale medier, eller det er kommunen selvfølgelig, områdemøter, rektor-nettverk, media (...). Og jeg deltar på en del skolelederkonferanser, og leser om det. Hva er nytt i ny opplæringslov? (R skole A)

Utdanningsforbundet har jo hatt et par webinar nylig i forbindelse med ny opplæringslov og skolemiljøet. (A2 skole B)

Men jeg leser litt skolelederen og generelt artikler som vi får gjennom utdanningsforbundet. (A 2 skole A)

4.5 Tema 5: Klagesaker hos statsforvalter

Elever og foreldre kan melde saker til Statsforvalter hvis eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø etter (oppl.) §§9a-4. Statsforvalter kan gi pålegg om å rette forholdene, hvis de

finner forhold som er i strid med opplæringsloven (Oppl.) §14-1 og kommuneloven kap 10A. Ifølge veilederen fra UDIR skal Statsforvalter utøve skjønn i den enkelte sak. Det er i all hovedsak jurister som behandler klagene, og veilederen de bruker, følger en mer juridisk tilnærming til vurderingen om skolene oppfyller aktivitetsplikten etter §9a. Punkt 6.2 i veilederen handler om «Rettslig vurdering», og det henvises til rettskildelære-metode, ved at det skal gjøres en relabilitetsvurdering. Saksbehandler skal ta stilling til hva som er sakens faktum, og hva som ligger til grunn for saken. For å konkludere om skolen har oppfylt aktivitetsplikten i en sak, må alle delpliktene vurderes. Dette innebærer en vurdering av hva skolen har gjort på ethvert tidspunkt i saken. For at aktivitetsplikten skal være oppfylt, må alle delpliktene være oppfylt (UDIR, 2018), og alle sakens dokumenter må sendes til Statsforvalter. I rimelighetsvurderingene blir det henvist til andre dommer, forarbeid til lovverket og stortingsmeldinger, slik vi kjenner det fra juridisk rettskildelære.

Skolelederne på alle fire skolene har erfaring med saker som har blitt meldt til Statsforvalter. Rektor på skole B beskriver den opplevelsen av at de som vurderer skolene jobber etter en annen metode, eller med en annen bakgrunn enn det skolene gjør

Enkelt sett så trår du jo inn i en sånn juridisk verden. Den første følelsen min mitt første møte med statsforvalteren er, hvis jeg bare skal si sånn hvordan jeg føler det så føler man når man treffer dem for første gang at man trør inn i en verden med noen folk som tror at man bare sitter og jobber med 9a-saker (R skole B)

Og Statsforvalter... Jeg er liksom, foreldrene tenker at da kan vi komme til noen gode som kan hjelpe oss med noen råd om hvordan det skal løses. Med våre erfaringer at det er ikke interessant for dem i det hele tatt. Det er bare hvordan har du dokumentert? Har du fulgt loven med å følge med og gripe inn og sette inn tiltak som er egnet? (R skole D)

4.5.1 Dokumentasjon

Både rektorene og avdelingslederne peker på at de har lært mye av å ha saker hos statsforvaltersaker. De fleste rapportere om at det har vært mest krevende å oppfylle kravet om dokumentasjon, og det å undersøke saken godt nok.

Da lærte jeg jo å dokumenter, dokumenter, dokumenter. Alt må stå. Alt må skrives ned. Alt må formaliseres for at det skal godkjennes som saksbehandling (A2 skole A).

Vi snakker alltid om at vi må dokumentere mest mulig. Men det må være greit at vi ikke kan dokumentere alle samtaler vi har i alt vi gjør. For det er ikke mulig, da kommer vi til å knekke nakken,

så vi kan ikke gjøre det. Men mest mulig at vi har informasjonsflyt i møteform. Det har vi snakket om. Det er veldig viktig. Vi skriver notatet etter telefonsamtaler (R skole C).

4.5.2 Om å undersøke

Men litt også at vi hadde litt lik i lasten, at vi ikke hadde gjort undersøkelsen godt nok i utgangspunktet. Så vi hadde ikke undersøkt grundig nok, vi hadde bare tatt forgitt at sånn er det. Så det har vi lært. Skal vi undersøke, så må vi undersøke ordentlig. Så det lærte vi mye av, vi brukte helt sykt masse tid (R skole D)

For der ble jo vi rett og slett slaktet, jeg har ledd mye av det, for å si det sånn. Hva er gode undersøkelser? Da hadde jeg kontakt med juristen i kommunen (A skole D).

Juristen i kommunen beskriver også at det er undersøkelses-plikten de fleste skoler har mangler, fordi de ikke kan dokumentere at de undersøker tidlig nok, eller bredt nok.

Det er hovedsakelig undersøkelser det skorter på. En ting er at man ikke har begynt å undersøke seg tidlig nok. Da sier de ofte det, og da er plikten til å undersøke brutt på grunn av at man ikke har startet tidlig nok (J).

Når det gjelder dokumentasjon, peker hun på at det ikke var intensjonen med den nye §9a, men at det blir tolket strengt hos statsforvalter, noe alle skolelederne også peker på.

Men en kan vel heller si at praktiseringen av regelverket, spesielt i statsforvalterembetet, at det er blitt medført at endringene har gått til at man ... Ja, spesielt den dokumentasjonsplikten. Det er jo den som blir tolket veldig strengt på alle delpliktene (J)

4.5.3 Skjerpet praksis

På alle skolene beskriver de at de har lært noe av statsforvaltersakene, og at de tar med seg videre en skjerpet praksis, og at det kan føre til at skolen behandler sakene mer likt.

Ja, men det har skjerpet også at praksis har blitt endret, men at den kanskje har ytterligere forbedringspotensialet med hensyn til. For det er jo ikke bare min praksisendring, men det må ut til læreren, de også må tenke på dette med dokumentasjon, notere ned tidspunkt for samtale, bare ha en bevissthet rundt sånne ting (A 2 skole B).

Rektor på skole A beskriver også at de får et blick utenfra på hva de har gjort og ikke gjort, og hva de må gjøre bedre til neste gang. Avdelingslederne på samme skole ser noe tilsvarende

Det er jo lærerikt. Det er jo sånn vi gjør med klagesaker, og hvis vi får tilbakemelding fra statsforvalteren at det er noe vi har gjort for lite av, eller har glemt, så er det jo viktig for at vi skal bli bedre. Det skjerper praksisen vår. Det må det jo gjøre, eller at vi lærer av det. Det er jo hele poenget med det. At vi tenker at ja, det har vi ikke gjort godt nok, da må vi gjøre det bedre neste gang (R skole A).

Avdelingsleder på skole C beskriver at de lærte litt av tilbakemeldingen fra statsforvalter om å vurdere barnets beste.

Men vi fikk jo en tilbakemelding på at det var en god del vi hadde gjort som ikke var, ja, det med barnets beste, hvordan var det vurdert. Fikk en del sånne tilbakemeldinger på den da. Dette med å vurdere barnets beste, hvordan vi gjør det, og at det bør stå noe om det Det har vi lært litt ut av (A skole C).

4.6 Oppsummering av funn i analysen

Oppsummering av hovedfunn, forenklet framstilt i tabell:

Hoved-funn	Skole A	Skole B	Skole C	Skole D	Skoleeier/jurist
Tema 1 <i>Bakgrunn</i> <i>Leder</i> <i>Skole</i>	R: 11/30 (nåværende/tidligere erfaring) Lederutdanning, master A1: 3/20 A2: 1,5/22 Rektorutdanning	R: 3/25 Lederutdanning, master A1: 15/25 Rektorutdanning A2: 2,5/22 Rektorutdanning	R: 4/30 Rektorutdanning og org og ledelse A1: 8/18 Retorutdanning	R: 2,5/15 Rektorutdanning A: 2/12 Ønsker <u>lederutd.</u>	J: 3/18 Utdannet jurist Også arbeidet i fylket
Tema 2 <i>Skoleledere som rettsanvendere</i>	R: og A2: Bevisst på det A1: Skummelt, kjenner på et enormt ansvar Alle: Økt fokus på rettsliggjøring	R: Bevisst, men mye ansvar A: Systemet er vakkert A2: Omfattende Alle: Økt fokus i media om elevens rettigheter	R: Viktig, men det er utfordrende A: Omfattende Begge: Økt rettsliggjøring Endring over tid	R: Viktig ansvar vi har, krevende A: Overveldende Begge: Økt rettsliggjøring	Tenker at det er et stort ansvar Viktig at det er skolelederne som er <u>rettsanvendere</u> . Flere bevisste på rettigheter
Tema 3 <i>Komplekse saker</i> <i>Hensyn og vurderinger</i> <i>Tidsbruk og omfang</i>	<i>Delegering og ansvar</i> R: Har overordnet ansvar A1 og A2: Utfører oppgavene <i>Hensyn og avveining</i> R: Rettigheter <u>vs</u> økonomi Alle: Individ <u>vs</u> gruppe Ønsker om tiltak <u>vs</u> jur spm Barnets beste -vurderinger Elever med flere roller <i>Omfang og tidsbruk</i> Tidkrevende, høyt prioritert. Må skyve på andre ting <i>Statsforvaltersaker:</i> Tidkrevende, skjerper praksis	<i>Delegering og ansvar</i> R: Har det formelle ansvaret A1 og A2: Tar ansvar for oppgavene <i>Hensyn og avveining</i> R: Rettigheter <u>vs</u> økonomi Alle: Individ <u>vs</u> gruppe Elever med flere roller Raske tiltak <u>vs</u> forsv saksbeh Barnets beste - vurderinger <i>Omfang og tidsbruk</i> Tidkrevende, høyt prioritert. Må skyve på andre ting <i>Statsforvaltersaker:</i> Tidkrevende, lærerikt	<i>Delegering og ansvar</i> R: Har ansvaret A: Tar regien på oppgavene <i>Hensyn og avveining</i> R: Rettigheter <u>vs</u> økonomi R og A: Individ <u>vs</u> gruppe Elever med flere roller Raske tiltak <u>vs</u> forsv saksbeh Barnets beste-vurderinger <i>Omfang og tidsbruk</i> Tidkrevende, høyt prioritert. Må skyve på andre ting <i>Statsforvaltersaker:</i> Tidkrevende, lærerikt	<i>Delegering og ansvar</i> R: Har ansvaret A: Utfører oppgavene <i>Hensyn og avveining</i> R: Rettigheter <u>vs</u> økonomi R og A: Individ <u>vs</u> gruppe Elever med flere roller Barnet beste-vurderinger <i>Omfang og tidsbruk</i> Tidkrevende, høyt prioritert. Må skyve på andre ting <i>Statsforvaltersaker:</i> Tidkrevende, skjerper praksis	<i>Delegering og ansvar</i> Ansvar som skoleeier Gir råd og veiledning <i>Hensyn og avveining</i> Individ <u>vs</u> gruppe Ønsker om tiltak fra foresatte Raske tiltak <u>vs</u> forsv saksbeh <i>Omfang og tidsbruk:</i> Dokumentasjonsplikten og krav til undersøkelser er omfattende, spes i statsforvaltersaker
Tema 4 <i>Ressurser i om-givelsene</i>	Benytter flest ressurser på Nivå 2 Nivå 1 Annet: Informasjon fra fagforening	Benytter flest ressurser på Nivå 3 Nivå 2 Nivå 2 Annet: Informasjon fra fagforening	Benytter flest ressurser på Nivå 2 Nivå 2 Nivå 1 Annet: Informasjon fra fagforening	Benytter flest ressurser på Nivå 2 Nivå 2 Nivå 1	

I tema 1 beskriver skolelederne på de fire skolene ulike *bakgrunn og erfaring*. Alle rektorene og de fleste avdelingslederne har formell utdannelse i skoleledelse. Skolene har ulike særpreg som påvirker hvordan skolelederne arbeider med skolemiljøet, og hvordan tilknytningen til nærmiljøet påvirker skolemiljøsakene de arbeider med.

Skolelederne svarer under tema 2 at de opplever at det å være *rettsanvender* er et ansvar de har (rektorene), og at det kan være krevende (uavhengig av rolle). Flere avdelingsledere enn rektorer uttrykker at de blir overveldet av ansvaret og omfanget. Skole B skiller seg ut ved at både rektor og avdelingsleder uttrykker at de liker å jobbe med denne delen av jobben, og at jussen kan være «vakker». På spørsmål om skolelederne opplever en økt rettsliggjøring, er mine funn at de fleste beskriver at de opplever et økt fokus på de individuelle rettighetene, uavhengig av rolle. Flere nevner at endringen skjedde i forbindelse med ny opplæringslov i 2017

Juristen peker på at det er viktig at det faktisk er skolelederne som er rettsanvenderne. Det er fordi det er skolelederne som er nærmest barnet, og kjenner den konkrete saken.

Under tema 3, om *komplekse saker*, sier de fleste skolelederne at de jobber med et utvalg av forebyggende tiltak for å skape et godt skolemiljø, og fremme et trygt og godt skolemiljø. Skolelederne peker i på ulike måter de jobber for at elevene skal bli godt kjent, og for å skape et godt klassemiljø, tre av fire skoler arbeider med et program som «Olweus» eller «Pals», eller en egen visjon/plakat de følger. Staten har ulike måter å hjelpe til med det forebyggende arbeidet i kommunen, og har ulike systemer for å følge med på skolemiljøet på de ulike skolene, og å hjelpe til der det trengs hvis skoler sliter med høye mobbetall eller skoler som trenger ekstra bistand

Alle rektorene er bevisst på at de har hovedansvaret i skolemiljø saker, og at de fleste operative oppgavene er delegert til avdelingslederne. Alle avdelingslederne beskriver oppgavene de har knyttet til §9a-4-sakene, som å skrive aktivitetsplaner, kalle inn til møter, undersøke og dokumentere referat og å samle inn dokumentasjon i forbindelse med statsforvaltersaker. De fleste beskriver et samarbeid med lærerne i arbeidet. Noen også samarbeid med andre personer som kjenner eleven.

Alle avdelingslederne beskriver et omfattende arbeid med disse sakene. Både rektorene og avdelingslederne beskriver at de samarbeider med lærerne og andre ansatte på skolen, for å arbeide med sakene.

Oppsummert beskriver alle skolelederne at de står i komplekse saker, og at det i nesten alle saker må gjøres avveininger og de må ta ulike hensyn. Det tydeligste funnet var at det de fleste pekte på var avveininger de må gjøre der hensynet til individets rettigheter versus hensynet til gruppen, klassen eller andre elever. Hensyn til forhold hos eleven selv, som gjør sakene komplisert, var funn hos både avdelingsledere og rektorer. Hensyn og avveininger om elevens rettigheter versus ressurser og økonomi, var mest framtrædende i svarene fra rektorene.

På alle skolene beskriver de hvordan de gjør vurderinger om *barnets beste*. Det mest fremtrædende funnet var at de samarbeider med flere personer og andre instanser, i arbeidet rundt eleven, for å få et best mulig bilde av situasjonen, og at barnets stemme blir hørt i saker som berører dem. Barnets stemme ble fremhevet som en viktig kilde til informasjon for både rektorer og avdelingsledere.

Oppsummert viser funn om tidsbruk og omfang at samtlige rektorer og avdelingsledere beskriver arbeidet med §9a-saker som omfattende og tidkrevende. Særlig arbeidet med dokumentasjon, og at sakene er høyt prioritert, oppleves som tidkrevende. Både rektorer og avdelingsledere beskriver at de må skyve på andre ting, og at de «rydder bordet», fordi sakene og lovverket krever det. På alle skolene kommer de med eksempler på hva de må skyve på, og hvilke andre oppgaver det går ut over. Det kan være alt fra praktiske oppgaver, fag og utviklingsarbeid, til pedagogisk arbeid, som å være sammen med elever, andre elevsaker, spesialundervisning, og for noen også familie og fritid.

Tema 4, bruk av *ressurser i omgivelsene*, viser at skolelederne bruker mange typer ressurser i omgivelsene som støtte i arbeidet med §9a-saker. Et klart funn var at hovedvekten av ressurser som de fleste benytter seg av, er ressurser på nivå 2, på kommunalt nivå. Det er ubetydelige forskjeller mellom rektorer og avdelingsledere om hvilke ressurser de benytter seg av på kommunenivå. En forskjell mellom rektorer og avdelingsledere er at det bare er rektorene som rapporterer at de drøfter med områdelederne. En ressurs som nesten alle skolelederne rapporterte om, var spesielt råd og veiledning fra jurist, samt opplæring i regi av kommunen gjennom det de kaller «Oppløft».

På Nivå 3 skilte skole B seg ut ved å bruke flest ressurser, som rettsavgjørelser og forarbeid til lovverket. Disse skolelederne uttaler seg også mer positivt i spørsmålet om å være rettsanvendere.

På nivå 1 var det flest skoleledere som rapporterte at de bruker eget team og andre lærere til å drøfte sakene med. De fleste bruker også nettverket sitt, og andre samarbeidsinstanser som ressurs i arbeidet med skolemiljøsakene.

Av andre ressurser, var det informasjon fra fagforeningene som var nevnt av flest skoleledere, gjennom webinar, podcaster eller skolelederkonferanser.

Både rektorene og avdelingslederne peker i tema 5, *erfaring med Statsforvaltersaker*, på at de har lært mye av å ha saker hos statsforvaltersaker. De fleste rapportere om at det har vært mest krevende å oppfylle kravet om dokumentasjon, og det å undersøke saken godt nok. På alle skolene beskriver de at de har lært noe av statsforvaltersakene, og at de tar med seg videre en skjerpet praksis, og at det kan føre til at skolen behandler sakene mer likt

5. Drøfting

Jeg vil i dette kapitlet drøfte forskningsfunn fra mine case, i lys av teori og tidligere forskning. Jeg vil først belyse det skolelederne forteller, sett opp mot funn i tidligere forskning på området. Jeg vil deretter se på teori om skolen som organisasjon, og Lipskys og Zackas teori om bakkebyråkrater. Jeg vil også se på perspektiver vedrørende pedagogisk skjønn og rettslig resonnering

5.1 Skoleledere som rettsanvendere

I Andenæs sin forskning påpeker han at regelverk og andre dokumenter som de jobber med i skolen, bygger på en urealistisk forestilling om mottakernes juridiske kunnskaper. Opplæringsloven virker å være utformet av og for jurister, selv om det er skoleledere uten formell kompetanse som skal følge og praktisere loven (Andenæs og Møller, 2019). Skolelederne beskriver det å praktisere som rettsanvendere som et viktig ansvar, men at det også er omfattende og krevende. Rektorene viser en bevissthet om at de har ansvaret for å forvalte lovverket, og at de mer eller mindre konstaterer at de er det. Rektor på skole C begrunner det med at lovene skal tolkes. Avdelingslederne uttrykker i større grad enn rektorene at de opplever det som overveldende eller skummelt. Lederne peker også på at de opplever en økt rettsliggjøring, ved at det er mer fokus på elevenes rettigheter, at der er mer fokus på det i media, og at dokumentene og malene vi bruker i skolen er i større grad enn før preget av lovparagrafene, elevenes rettigheter og krav til å kunne klage.

Det er ofte skoleledernes og lærernes vurdering av situasjonen som bestemmer om saken blir fulgt opp videre, og Maursethagen m fl. (2019) peker på at regeletterlevelsen er sterkest der det er samsvar mellom regelverket og sentrale verdier i skolen. Andenæs og Møller (2019) er også opptatt av regelverkets begrensninger; ikke alt lar seg styre av rettsregler.

Skolelederne beskriver at de må på ulike måter veie ulike motstridende hensyn, og på den måten gjør en helhetlig vurdering av hva som er fornuftige, hensiktsmessige og rettferdige avgjørelser. Det handler om individets rettigheter versus gruppen eller andre elever. Det handler om elever som har flere roller, som både utsetter og er utsatt for krenkelser. Det kan også handle om avveiningen mellom elevens rettigheter og økonomisk ansvar, særlig i

svarene fra rektorene. De skal i alle saker også vurdere hva som er barnets beste. På denne måten bruker skolelederne vurderinger og avveininger som i stor grad samsvarer med både pedagogiske faglige hensyn, og det kan også samsvare med det som i juridisk metodelære blir kalt «reelle hensyn» (Boe, 2020).

Juristen i etaten peker på et viktig aspekt ved dette, etter min mening. Hun viser til at det er viktig at det er skolelederne som er rettsanvendere, fordi det er de som står nærmest brukerne og sakene. Det er de som er kjent med den konkrete saken, det konkrete barnet og den konkrete familien. Hun peker også på at det er etaten og ressurspersoner på etatsnivå som har ansvaret for å holde seg oppdatert på nye retningslinjer, føringer eller tolkninger av lovverket som er relevant for skolelederne. Hun viser til at rektorer og avdelingsleder har mange oppgaver som er viktige for å drifte skolen på en forsvarlig måte. Det er de som ser helheten både i sakene, og skal drifte skolen i sin helhet.

Fossestøl (2005) peker på at i rettsanvendelsen i forvaltningen, forholder de som treffer avgjørelser lokalt seg sjelden til lovtekster, forarbeider, og rettspraksis. Istedenfor forholder de seg til rundskriv, instruksjer, ikt-systemer/maler, eller særlige veiledningshefter som overordnede har utarbeidet. Dette sammenfaller med funn i min analyse. Flertallet av skolelederne uttrykker at de benytter seg av maler og veiledninger fra kommunen og Utdanningsdirektoratet. Særlig ressursene på kommunalt nivå blir benyttet. På en av skolene rapporterer rektor og avdelingsleder at de benytter seg av forarbeider, lovtekster og rettspraksis i arbeidet med juridiske spørsmål. Det er også på den skolen at rektor og avdelingsleder omtaler jussen og regelverket som «vakkert», og viser til de positive sidene ved å arbeide med det, fordi det kan gange både skolen og elevene.

Fossestøl mener at bruk av maler, rundskriv og prosedyrer, kan skape en rettsanvendelse som er mer primitiv og enklere enn de vi finner i rettsaker. Fossestøl sier videre at i utdannelser uten spesialisert innsikt, vil personlig og profesjonell moral være framtrædende. Jeg finner at de fleste skolelederne har utdanning i skoleledelse, men det er kun skolelederne som har utdanning på masternivå, som sier at de har hatt opplæring i arbeidsrett og skolemiljø med opplæring i juridisk rettskildelære.

Jeg finner ikke systematiske forskjeller mellom casene i mine undersøkelser, og har ikke grunnlag for å hevde at det er forskjeller i selve rettsanvendelsen på de ulike skolene, som Fossestøl (2005) er bekymret for. Det funnene bekrefter er, som Maursethagen (2019) viser

til i sin forskning, likheter i hva aktørene opplever som utfordrende, og hvilke rutiner og prosedyrer de benytter seg av for å håndtere handlingsrommet i regeletterlevelsen på.

5.2 Skolen som organisasjon

Organisasjoner er konstruert på en slik måte at det skal være mest mulig effektiv måte å løse oppgaver på. Kjernen i enhver organisasjon er et ønske om å løse oppgaver på en best måte, med best kvalitet, og mest mulig effektivt. Skolen er kompleks tjenesteyting, og det kan være vanskeligere å måle resultatene våre enn i andre mer strømlinjeformede målbare organisasjoner, som for eksempel produserer en vare. Det kan være en grunnleggende usikkerhet om forventninger til resultat. Dette gjelder alle organisasjoner som jobber med mennesker (Jacobsen og Thorsvik, 2019).

Skolelederne bekrefter at det kan være knyttet usikkerhet til forventninger om resultat i arbeid med mennesker. De beskriver skolemiljøsaker nesten alltid er komplekse, og at erfaringene de har, er at det «aldri er rett frem». Kompleksiteten kan også være knyttet til særpreg ved skolen, og hvilken tilknytning skolen har til nærmiljøet, ved at elevene som er i konflikt med hverandre, er naboer og familier som konflikter som går langt tilbake i tid.

For å kunne jobbe effektivt med skolemiljøsaker, og levere med god kvalitet til brukerne, som er elevene våre, viser skolelederne til at de har behov for støttesystemer, som ressurser i kommunen. De trenger maler, prosedyrer, i tillegg til hjelp og støtte fra jurist når det trengs.

Flere peker også på at de har behov for mer opplæring, både formell kompetanse og kursing og opplæring, spesielt når de er nye som skoleledere. De opplever at «Oppløft», som er faglige kursing som etaten tilbyr, i blant annet skolemiljøsaker, blir betegnet som gode, nyttige.

5.2.1 Organisasjonsrutiner

Formelle strukturer viser til formelle posisjoner som kommunale ledere, rektorer, avdelingsledere og lærere. De har formaliserte ansvarsoppgaver, som kan være nedfelt i

stillingsinstruks, og formelle regler for saksbehandling. De kan ha formaliserte rutiner og samarbeidsarenaer.

Uformelle strukturer viser til mer uformelle normer, verdier og praksiser som kan være innarbeidete selv om de ikke står i en stillingsinstruks. Disse uformelle strukturene kan være vanskelig å endre (Maursethagen et al, 2019).

I funn om delegering av ansvar finner jeg at rektor i stor grad anerkjenner det formelle ansvaret i §9A-4-saker. I tillegg beskriver juristen hvordan kommunen har organisert seg med områdelederne som bindeledd mellom myndighetsnivået til enhetsleder og nivå 2 og nivå i kommunen. De har formelle posisjoner og formaliserte oppgaver. Avdelingslederne får delegert det operative ansvaret for arbeidet med delpliktene i §9a-4-saker.

Videre argumenterer Maursethagen for at skolen og det administrative apparatet i skolen er preget av ulike institusjonelle logikker. Sentralt er den profesjonelle logikken knyttet til lærerprofesjonen, der den faglige-pedagogiske kunnskapen er dominerende. Den administrative/byråkratiske logikken viser til et mer formelt hierarki som for eksempel konkrete regler og saksbehandling (Maursethagen et al, 2019).

Funn i svarene fra casene, viser at skolelederne både benytter seg av den faglig-pedagogiske kunnskapen de har når de er trygge i sine pedagogiske vurderinger. I tillegg til at de har den administrative/byråkratiske logikken ved å oppsøke informasjon der de trenger det. Avdelingslederne uttrykker at de både får delegert, og tar selvstendig ansvar for, oppgavene av administrativ art, i skolemiljøsakene. De fleste peker på at oppgavene er delegert, og at det fungerer på den måten at rektor er informert om sakene, men at det er avdelingslederne i samarbeid med lærerne, og utfører de praktiske oppgavene som dokumentasjon, møter med foreldrene, og å koordinere oppgavene knyttet til saker som blir meldt til statsforvalter.

Skolene beskriver at de har rutiner knyttet til det forebyggende arbeidet, og at de har delegert og fordelt ansvaret for hvem som melder og behandler skolemiljøsaker på skolene. Når det gjelder strukturelle aspekter, rapporterer de fleste skolene at de bruker standardskriv og maler som er utarbeidet i kommunen, og juridisk rådgiver bekrefter at 80-90% av tilfellet at skolene benytter seg av mal for aktivitetsplan i §9a-saker.

Erfaring fra saker som går til Statsforvalter gjør også at behandlingene av sakene kan være en kilde til frustrasjon, og at spesielt dokumentasjonskravet, og krav til undersøkelser er omfattende. Samtidig kan sakene føre til at praksis blir skjerpet på skolene, og fører til en mer lik lovanvendelse mellom skolene.

5.3 Profesjonelt skjønn og rettslig resonnering

Opplæringsloven bygger på verdier og prinsipper i tillegg til konkrete regler, og de juridiske områdene preges også av varierende grad av uklarhet. Denne uklarheten skaper et rom for lærerne og ledernes egne vurderinger og handlinger. Profesjonelt skjønn kan forstås på to måter – som et begrenset rom for autonomi hvor resonneringen skjer, og som et område der tolknings- og handlingsalternativene er åpne for skolelederne (Maursethagen et al, 2019).

Boe beskriver juridisk metode som «stivere enn å bruke sitt eget skjønn» (Boe, 2020, s.66), men at rettsanvendelsen likevel er en form for tolkning ved bruk av rettskilder for å finne fram til riktig lovanvendelse. Skjønnsutøvelsen i juridisk metode vil bestå i å velge om og hvordan myndighet skal brukes, innenfor lovens rammer (Boe, 2020). Rettslig resonnering tar utgangspunkt i rettslig kunnskap, og faglig-pedagogisk resonnering tar utgangspunkt i faglig-pedagogisk kunnskap. Denne resonneringen vil foregå i et samspill og kunne være komplimentære eller konkurrerende, avhengig av rettsområde (Maursethagen et al, 2019). Møller og Ottesen tar til orde for at det er avgjørende å styrke både det rettslige og det pedagogiske skjønn hos lærere og skoleledere som skal håndheve lovverket i praksis (Møller & Ottesen, 2016).

Skolelederne på de fire skolene beskriver alle at de må bruke både sitt pedagogiske skjønn, og å gjøre avveininger med innslag av rettslig resonnering. Lovene og rettighetene til elevene i §9a-sakene begrenser i noen grad rommet for skjønn for rektorer og avdelingslederne, men skolemiljø saker regnes som saker med rom for både rettslig og pedagogisk skjønn. Skoleledere må, som i juridisk metode, ta stilling til faktum i saken, og hva som skal tillegges vekt i saken, for deretter å avgjøre hvordan en sak skal behandles videre. Samtidig må de ta pedagogiske faglige avveininger i saker der for eksempel utsatte elever som ikke har det trygt og godt, kan ha flere roller, og hensynet til andre elever kan stå i motsetning til eleven som ikke får oppfylt sin rett til et trygt og godt skolemiljø.

For å drøfte komplekse saker, uttrykker skolelederne i stor grad at de bruker hverandre i teamet, i tillegg til andre samarbeidspartnere for å gjøre disse vurderingene, som PPT, ressursteam eller BKL (Bergen kompetansesenter for læringsmiljø). Flere peker på at de ønsker seg eller at skoleledere trenger kompetanse i juridiske spørsmål. På skolen som bruker flere ressurser fra forarbeider, rettsavgjørelser og Lovdata, er de mer positive til å være rettsanvendere, og beskriver at de forstår i større grad hvor grenseoppgangene går, og hva som skal vektlegges i sakene.

5.4 Bakkbyråkratiet

Teorien om bakkebyråkrater belyser hvordan regler som blir besluttet på høyt nivå må håndteres av de aktørene som skal implementere reglene på bakkenivå. Lipsky undersøkte hvorfor offentlige ansatte ikke alltid utviklet resultater i overensstemmelse med gjeldende regelverk. Et sentralt poeng for Lipsky var at dette skjedde fordi bakkebyråkratene har et betydelig rom for skjønnsutøvelse, der målene kan være tvetydige og saksmengden betydelig, og ressursene er knappe (Lipsky 1980).

Sentralt i mine funn er at omfang og tidsbruk i §9a-4-sakene. Sakene beskrives som både omfattende og tidkrevende. Rektorer og avdelingslederne prioriterer sakene høyt, og begrunner det med at de er viktige for elevene det gjelder. Særlig dokumentasjonskravet og kravene til undersøkelser gjør at sakene blir omfattende. Det er også en forventning om rask saksbehandling, samtidig som det er krav om forsvarlig og grundige undersøkelser, før man setter inn tiltak i sakene. Avdelingslederne rapporterer om at sakene er såpass omfattende, at de må skyve på andre oppgaver, og at arbeidet går ut over andre ting, som vedtak om spesialundervisning, andre elevsaker, ferie og fritid. Rektorene melder også at de må gjøre tøffe prioriteringer, særlig i de sakene der elevenes behov for ekstra ressurser står i motsetning til det de har av økonomiske rammer.

Bakkebyråkratene forholder seg til et komplekst bilde av hvilke hensyn og avveininger de må ta. Derfor må de bruke skjønn i sine vurderinger, og det er rom for å gjøre individuelle valg i møte med brukerne. Bakkebyråkratene har en krevende rolle fordi det er de som treffer klientene eller brukerne ansikt til ansikt, og som må løse motstridende hensyn i hver enkelt

sak. Dette kan være en kilde til forskjellsbehandling, urettferdighet eller ulikheter, og det kan argumenteres med at muligheter for utøvelse av skjønn må minimeres.

(Lipsky, 1980).

Skolelederne beskriver at skolemiljøsakene ofte er komplekse, og de bekrefter at de må gjøre mange hensyn, avveininger og at det er ulike dilemma i sakene. Spesielt avveininger og hensyn mellom individ og gruppe er fremtredende på skolene undersøkt i denne oppgaven. Også hensyn til elever med flere roller, avveininger mellom rask og forsvarlig saksbehandling, i tillegg til vurderinger av elevens beste der flere hensyn skal harmoniseres mot hverandre. Skolelederne beskriver også at Statsforvalter som skal vurdere om skolene har oppfylt sin aktivitetsplikt, ikke har det hele bildet av saken det gjelder, og at avdelingslederne må sitte og skrive og saksbehandle, på bekostning av å være sammen med elevene det gjelder.

Det som samsvarer med beskrivelsen til Lipsky, er at alle skolelederne uttrykker at de er bevisste på at de har ansvaret for lovanvendelsen, og opplever dette ansvaret som krevende. Spesielt hos avdelingslederne oppleves ansvaret som overveldende. Skolelederne gjør vurderinger og avveininger i hver enkelt sak, i møte med den enkelte eleven ansikt til ansikt. I tillegg bekrefter skolelederne at de har knapphet på ressurser og tid, og at de må bruke skjønn i avveiningene i hver enkelt sak.

Lipsky viser til at bruk av skjønn kan øke risiko for at forskjellsbehandling og urettferdighet. Jeg finner ikke systematiske forskjeller mellom casene, i håndteringen av §9a-4-saker, slik som Lipsky uttrykker bekymring for. En måte å minimere ulikheter og forskjellsbehandling, vil være å bruke maler og ressurser i omgivelsene. Dette gjør skolelederne i mine funn, i stor grad. Bruk av maler og prosedyrer er tidsbesparende, og utformingen av aktivitetsplanene er utformet av jurist, og innehar kravene til regeletterlevelsen, slik at skolelederne som bruker den, følger kravene som §9a-4 fremsetter, uten at de trenger formell kompetanse for å oppfylle kravene. Juristene på myndighetsnivå 2 i kommunen sørger for at disse er oppdatert, og at de sørger for informasjon om nyheter, som uttalelser fra sivilombudsmann eller endringer i opplæringsloven, blir videreformidlet nedover til rektorene og avdelingslederne på skolene. De tilbyr også kurs og kompetanseheving gjennom kursing, prosedyrer og maler.

Erfaringene fra saker som går til statsforvalter, kan være en måte å motvirke ulikheter og urettferdigheter i håndteringen av §9a-saker på. Gjennomgangen til barneombudet finner imidlertid at det også kan forekomme ulikheter mellom Statsforvalterne (Maursethagen et al, 2019). Flere av skolelederne uttrykker at de har vært frustrert, særlig over dokumentasjonskravet, men at de i den videre praksisen er mer i forkant, at det har skjerpet praksisen og gjort den mer lik på de ulike skolene.

En byråkrat må både ta hensyn til «harde fakta» i tillegg til at byråkratene bruker «myke bevis», som å se an klienten eller brukeren. De har også få muligheter til å kalibrere hva som påvirker beslutningene sine med andre, eller å gjøre om på beslutninger. Disse avveiningene og hensynene blir utviklet gjennom år med trening og erfaring (Zacka, 2017). Hensynet mellom «harde fakta», som økonomiske rammer, sammen med bevisstheten om at eleven trenger en ekstra ressurs knyttet til seg, kan være en slik avveining hos mine informanter.

Zacka mener at bakkebyråkrater over tid vil utvikle moralske disposisjoner som han beskriver som likegyldighet, omsorg og håndheving. Det vil ikke være grunnlag for å påstå at informantene i mine undersøkelser kan plasseres i kategoriene til Zacka, med disposisjoner som likegyldige, omsorgsfulle eller håndhevere. Skolelederne beskriver at sakene ofte er komplekse, og det er mange hensyn og avveininger som må gjøres i hver enkelt sak. Disse er mer allsidige enn at de kan reduseres til enkle moralske disposisjoner. Jeg har heller ikke undersøkt personlige moralske tendenser hos skolelederne spesifikt, i denne oppgaven.

Skolelederne beskriver at de i stor grad har behov for støtte, både fra hverandre og fra andre ressurspersoner, som helsesykepleier, rådgiver eller miljøarbeider. I tillegg rapporterer alle at de drøfter med jurist i kommunen ved komplekse saker, der de trenger å få avklart juridiske grenseoppganger. Dette kan i en stor kommune hindre for store forskjeller i sakene, rent juridisk, og kan minske graden av forskjellsbehandling og urettferdighet. Flere av rektorene, en avdelingsleder og juristen påpeker også at det er positivt i denne sammenheng å være i en stor kommune, der ressurser, og fagmiljøet er stort, og at disse er tilgjengelig for lederne. Det er mindre sårbart enn i mindre kommuner, fordi det er flere ressurser tilgjengelig.

5.5 Implikasjoner for ledelse

Jeg vil her gå inn på funn i mine undersøkelser, og hvilke implikasjoner for ledelse dette gir.

Skolelederne på alle skolene beskriver at de har behov for kunnskap, opplæring og kompetanse, enten formell eller uformell, for å føle seg trygge i behandlingen av §9a-4-saker. Spesielt avdelingslederne vil kunne trenge opplæring i starten, når de begynner som nye ledere. Det kan være vanskelig for dem å vite hvor de finner ressurser de kan støtte seg på, slik at de slipper å «søke rundt og leite og prøve å finne ut av tingene» (A skole D). Det kan påvirke rekruttering til viktige lederstillinger i skolen, hvis lærere som ønsker å bli avdelingsledere, vegrer seg, fordi det har blitt et økt fokus på rettsliggjøring i skolen, at omfanget blir for krevende, eller at ressursene og systemene for opplæring er mangelfull for nyansatte ledere.

Jeg har funnet i mine case, at skolelederne beskriver at de er viktige støttespillere for hverandre, og at det først og fremst drøfter sakene med hverandre i teamet eller andre «på huset». En rektor peker også på at det kan være positivt for organisasjonen og lærerne også, at skolelederne er trygge i juridiske spørsmål. Dette gir implikasjoner om at det kan være en fordel å ha kjennskap til, og opplæring i grunnleggende juridisk rettskildelære, fordi innsikt i forarbeid, og rettsavgjørelser som kunnskapskilder, gir viktig innsikt i intensjoner og bakgrunn for lov og regelverk. Forarbeidene gir nødvendige definisjoner og avgrensninger som kan gjøre arbeidet med §9a (Kap 12 i ny opplæringslov) ytterligere faglig forankret. I tillegg til faglig kunnskap vil det være en fordel for skoleledere å bygge teamet sammen, med høy grad av tillit, slik at man kan utnytte ressursen teamet kan være for hverandre i krevende saker.

Et klart funn, er at tidsbruk og omfang er betydelig for skolelederne. Sakene er høyt prioritert, og avdelingslederne beskriver at de bruker så mye tid på sakene, at det kan gå ut over andre oppgaver. Det er derfor kan være nødvendig at skolelederne finner gode løsninger for hvordan arbeidet kan delegeres i større grad. Det må gis anledning til å prioritere sakene, uten går ut over andre lederoppgaver, andre elever eller helger og fritid.

Det har en betydning for skoleledere om de får opplæring i kravene lovene og regelverk fremsetter. Spesielt med tanke på dokumentasjonskravet, og krav til undersøkelser. Flere peker på at de har blitt oppmerksomme på dokumentasjonskravet etter at de har erfaring med

saker som går til Statsforvalter. Det kan også være nødvendig å trygge skolelederne i sine pedagogiske avveininger, hvis pedagogisk skjønn og rettslig resonnering står i motsetning til hverandre.

I litteraturen blir det i stor grad pekt på at skolelederne må få opplæring og kunnskap om juridisk metode og riktig bruk av rettskilder, for å møte kravene til riktig lovanvendelse. Jeg vil argumentere for at det også er andre aktører som må få innsikt i viktige pedagogiske faglig vurderinger som skolelederne har kunnskap om, og hvilke avveinger og hensyn de må ta i komplekse saker, for å gjøre vurderinger om, blant annet barnets beste. Det er skolelederne og lærerne som både er tette på elevene det gjelder, men som også må se enkeltsakene i lys av helheten i klassen, gruppen og skolen. Både Statsforvalter, og myndighetsnivå 1 og 2 i kommunen bør kjenne til hva som påvirker skoleledere, både i (Oppl.) §9a-4-saker, og andre tilsvarende saker.

6. Konklusjon

Problemstillingen min var hvilke forhold som påvirker skolelederens håndtering i saker om elevenes skolemiljø, Oppl. §9a-4. Jeg vil videre gå nærmere inn de ulike aspektene som påvirker skolelederens arbeid med §9a-4-saker

Det som påvirker skolelederens arbeidet med §9a-4-saker, er blant annet hvilke *tanker de har om det å være rettsanvendere*. De har en bevissthet om at det kreves i den rollen de har, samtidig som de opplever det som krevende, og at de tar ansvaret på alvor. Det som også kan påvirke lederne, er hvilken bakgrunn og kompetanse de har, samt skolenes og enkeltsakenes særpreg.

Skolelederne må håndtere *komplekse saker*, og det må gjøres avveininger og vurderinger i saker, der motstridende hensyn og vurderinger av barnets beste er fremtredende. Det som påvirker skolelederne i særlig grad, er omfang og tidsbruk som kreves i arbeidet med §9a-4 saker. Arbeidet er høyt prioritert, og er så omfattende og tidkrevende at det kan gå ut over arbeidet med andre viktige saker i skolehverdagen.

Det som også påvirker skolelederne, er hvilke *støttesystemer og ressurser de har tilgjengelige*, og benytter seg av i omgivelsene. Det mest fremtredende funnet er at de bruker ressursene på kommunalt nivå i størst grad, deretter direktiver og veiledere fra Utdanningsdirektoratet, i tillegg til ressurser i eget team, ressurser «på huset», og ellers i eget nettverk.

Erfaringer fra saker som har blitt vurdert av Statsforvalter påvirker skoleledernes praksis. De beskriver at erfaringen av å bli vurdert av en instans som jobber etter juridiske metoder, har vært kilde til frustrasjon, og et omfattende arbeid, særlig knyttet til undersøkelser og dokumentasjonskravet. Det har samtidig gjort at flere har fått en skjerpet praksis, og de beskriver at de tar med seg videre, det de har lært av håndteringen av disse sakene.

6.2 Oppsummering

Hovedfunn i mine undersøkelser er at skolelederne er bevisste sin rolle som rettsanvendere, men de opplever det som omfattende og krevende. De må gjøre mange komplekse pedagogisk-faglige avveininger sett opp mot krav om riktig lovanvendelse i (Oppl.) §9a-4-saker. De benytter seg av ressurser i omgivelsene, særlig ressurser på kommunalt nivå og i eget team på skolene. Erfaringer fra saker som har blitt behandlet hos Statsforvalter, er at de er spesielt tidkrevende, men kan også være en kilde til læring og likere praksis.

Det er viktig at skoleledere får den opplæringen og støtten som er nødvendig i arbeidet med skolemiljøsaker, Særlig nye ledere bør få opplæring og kunnskap, og god tilgang til ressurser og støttesystemer på kommunalt nivå, og god støtte i teamet og i nettverket.

Det er viktig at det er de som er nærmet barnet i den konkrete saken, og kan vurdere barnets beste. Skoleledere er også de som må se helheten, både i enkeltsaker, enkeltsakene i lys av hele skolen som organisasjon, og oppdraget som er gitt skolen, med sitt overordnede formål (Oppl. §1-1). Det er derfor viktig at aktører på skoleeiernivå og andre kjenner til vurderingene og avveiningene skoleledere må gjøre i komplekse saker, og hvilke ressurser som kan gi hjelp og støtte for å sikre god rettsanvendelse i §9a-4-saker.

6.3 Metodiske begrensninger

I min oppgave vil det være en begrensning at jeg kun har undersøkt skoleledere på fire skoler, og en juridisk rådgiver på skoleeiernivå. Selv om de er fra ulike typer skoler i ulike bydeler, vil det knyttes usikkerhet til om de er representative for andre skoler i kommunen. Jeg har heller ikke intervjuet alle skolelederne på de fire skolene, og det er ikke sikkert at intervjuobjektene er representative for sine ledergrupper. Det kunne også vært nyttig å intervju lærerne eller andre som skolelederne samarbeider med, som helsesykepleier, PPT eller miljøarbeider. Dette innebærer at overførbarhet til andre skoler og kommuner må vurderes med varsomhet.

Det kan være begrensninger knyttet til at jeg forsker på skoleledere i kommunen jeg selv arbeider som skoleleder. Det kan være vanskelig å fange opp ny og relevant informasjon når

mange problemstillinger er gjenkjennelige. Det kan medføre en risiko for at jeg har med meg egen kunnskap og erfaringer inn i spørsmålene og tolkningen av svarene fra informantene.

En annen begrensning kan være knyttet til intervjuguiden og intervjusituasjonen. Det kan være andre spørsmål enn tema i intervjuguiden, som kunne fått fram svar på problemstillingen min på en bedre måte, og jeg måtte gjøre enkelte justeringer underveis i undersøkelsene. Jeg har også belyst min egen rolle som intervjuer i metodekapittelet, der jeg peker på hvordan bruk av eksempler i spørsmålsstillingen min kan påvirke informantene.

6.4 Videre forskning

I mine funn har jeg sett på skolelederes håndtering av nåværende regelverk knyttet til elevenes skolemiljø, Oppl. §9a-4. Jeg har belyst at arbeidet er omfattende, og tidkrevende for skolelederne. I saker som går til Statsforvalter, er også krav om undersøkelser omfattende. Det vil derfor være relevant å forske videre på om det blir noen endringer for skolelederne håndtering av §9a-4-saker når ny opplæringslov trer i kraft fra høsten 2024. Dagens kapittel 9A, blir til Kapittel 12 i ny opplæringslov. Det vil bli gjort noen språklige og strukturelle endringer, men som ikke er ment å endre rettsstilstanden (UDIR, 2024). Krav til dokumentasjon er videreført, men med en presisering av «i den formen og det omfanget som er nødvendig» (UDIR, 2024). Statsforvalter skal fremdeles være klageinstans i skolemiljø saker, slik at skolene fremdeles vil bli vurdert av skolerte jurister med en annen faglig bakgrunn enn pedagogene. Endringene går ut på at de skal avgrense vurderingen fra å vurdere alle delpliktene i loven, til at «Statsforvaltaren skal avgjere om plikta til å rette opp situasjonen med eigna tiltak etter § 12-4 andre ledd og plikta til å lage ein skriftleg plan etter § 12-4 tredje ledd er oppfylt.» (Ny Oppl. §12-6 andre ledd).

I denne oppgaven har jeg belyst hvordan skoleledere må gjøre komplekse vurderinger og avveininger i håndteringen av (Oppl.) §9a-4-saker. Videre forskning om skoleleders håndtering av (Oppl.) §9a-5 «Skjerpa aktivitetsplikt dersom ein som arbeider på skolen, krenkjer ein elev», vil vært nyttig i fortsettelsen. Det har vært mye oppmerksomhet rundt (Oppl.) §9a-5, både i media og i skolene, og disse sakene vil jeg betegne som enda mer komplekse. Dette er fordi vurderingene i disse sakene er knyttet til både arbeidsrettslige

spørsmål for de ansatte etter arbeidsmiljøloven, i tillegg til rettigheter for elevene i opplæringsloven.

Jeg har vist at skoleledere i mine case benytter seg av et bredt spekter av ressurser på kommunalt nivå, og uttrykker at de har hjelp og nytte av disse. Rektorene i denne kommunen har også -som oftest- flere avdelingsledere i teamene sine, i tillegg til nettverk med andre skoleledere med samme rolle i de ulike bydelene. Det vil derfor være interessant å forske videre på å sammenligne hvilke ressurser skoleledere i små kommuner, i mindre team benytter seg av, i skolemiljø saker.

Erklæring om bruk av KI-verktøy i arbeidet med denne masteroppgaven

Navn (og versjon) av KI-verktøyet: ChatGPT, 3.5

Formålet med bruken av verktøyet: Ide-generering

Jeg er klar over at jeg er ansvarlig for alt innhold i denne masteroppgaven, inkludert de deler der KI-verktøy er benyttet. Jeg har ansvar for at oppgaven følger etiske regler for personvern og publisering.

Litteraturliste

- Andenæs, K. (2019). Metode for tilsyn - en juridisk og rettsosociologisk vurdering av hjelpemidlene for gjennomføring av tilsyn i skolen. I K. o. Andenæs, *Retten i skolen: mellom pedagogikk, juss og politikk (2.utg)* (ss. 125-139). Oslo: Universitetsforlaget.
- Andenæs, K., & Møller, J. (. (2019). *Retten i skolen - Mellom pedagogikk, juss og politikk (2.utg)*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (2003, August). *NOU 2003: 19 Makt og demokrati*. Hentet fra Regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-019/id118893/>
- Barneombudet. (2018). *God hjelp i rett tid? Barneombudets rapport til Fylkeskommunene*. Oslo: Barneombudet.
- Boe, E. M. (2020). *Grunnleggende juridisk metode: En introduksjon til rett og rettsenkning (4.utg)*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cohen, L., Manon, L., & Morrison, K. (2011). *Research Methods in education*. Oxford: Routledge.
- Dahlen, W. N. (2021, Mars). Ikke-juristers bruk av rettsregler. *Kritisk Juss*, ss. 185-206.
- Eckhoff, T., & Helgesen, J. E. (2001). *Rettskildelære*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Falkanger, T. (2023). *Norsk biografisk leksikon*. Hentet fra snl.no:
https://snl.no/Torstein_Eckhoff
- Familiedepartementet, B. o. (1991, Januar). *FNs konvensjon om barnets rettigheter*. Hentet fra Regjeringen.no:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bfd/bro/2004/0004/ddd/pdfv/178931-fns_barnekonvensjon.pdf
- Feldman, M., & Pentland, B. (2003, Mars). Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change. *Administrative Science Quarterly*, ss. 94-118.
- Fjørtoft, H., Vatn, G. Å., & Eriksen, P. F. (2017). Juridisk literacy i skolen. Ikke-juristers lovtekstlesing og rettsanvendelse. *Nordic Journal of Literacy Research*, ss. 1-14.
- Fossestøl, K. (2005). *Regler for skjønn i norsk forvaltnings- og velferdsforskning: en kritisk analyse med særlig vekt på velferdsstatens rettighetsorientering*. Oslo: Norsk institutt for by-og regionforskning.
- Gisle, J. (2023, Oktober 23). *Store Norske Leksikon*. Hentet fra Store Norske Leksikon:
<https://snl.no/rettsanvender>
- Grunnlova. (1814). Kongeriket Noregs grunnlov (LOV-1814-05-17). Lovdata.
<https://lovdata.no/lov/1814-05-17-nn>

-
- Holm, V. N., & Møller, J. (2019). Tilsyn - en hjelp i forebyggende arbeid med skolemiljet? I K. Andenæs, & J. (. Møller, *Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk* (2.utg) (ss. 265-279). Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer* (5.utg). Bergen: Fagbokforlaget.
- Jakhelln, H. o. (2019). Retten i skolen - styring og sikring. I K. o. Andenæs, *Retten i skolen - Mellom Pedagogikk, juss og politikk* (ss. 29-40). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kunnskapsdepartementet. (2015). *NOU 2015:2 Å høre til — Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Hentet fra Regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-2/id2400765/>
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* . Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage foundation.
- Mausehagen, S. K. (2019). *Regelverksetterlevelse i grunnopplæringen*. Oslo: Oslo Metropolitan University.
- Møller, J., & Ottesen, e. (2016). Et godt psykososialt skolemiljø - rettslig regulering og yrkesetiske normer. I K. Andenæs, & J. (. Møller, *Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk* (ss. 184-199). Oslo : Universitetsforlaget.
- Opplæringslova. (1998). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (LOV-1998-07-17-61. Lovdata.
<https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61>
- Pentland, B. T., & Feldman, M. S. (2005, Oktober). Organizational routines as a unit of analysis. *Oxford University Press*, ss. 793-815.
- Terum, L. I. (2021). *Bakkebyråkrat*. Hentet fra snl.no/bakkebyråkrat:
<https://snl.no/bakkebyr%C3%A5krat>
- Utdanningsdirektoratet. (2017, September). *Barnekonvensjonen i saksbehandlninga*. Hentet fra UDIR: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/Slik-ivaretar-du-barnekonvensjonen-i-saksbehandlingen/#a128029>
- Utdanningsdirektoratet. (2018, Mai). *Saksbehandlingsveileder- Fylkesmannens saksbehandling etter*. Hentet fra Statsforvalteren.no:
https://www.statsforvalteren.no/contentassets/2a2c72557e97473e81275c91a478468a/90410_readonly.pdf
- Utdanningsdirektoratet. (2024, Februar). *Retten til et trygt og godt skolemiljø*. Hentet fra Udir.no: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/ny-opplæringslov/hva-er-nytt-i-ny-opplæringslov/retten-til-et-trygt-og-godt-skolemiljo/>
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the Street: Public Service and Moral Agency*. Cambridge: Harvard University Press.

Vedlegg

1. Informasjonsskriv og samtykkeerklæring (SIKT)
2. Intervjuguide
3. Intervjuguide jurist i kommunen
4. Tabell Ressurser i omgivelsene, Nivå 1, Nivå 2 Nivå 3

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Skoleledere som rettsanvendere”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hvilke forhold som påvirker skolelederes beslutninger i skolemiljø saker. I dette skrivet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Prosjektet er en masteroppgave gjennom utdannelsen Executive master i ledelse ved NHH. Formålet med oppgaven er å undersøke hvilke forhold som påvirker skoleledere når de skal håndtere saker som omhandler elevenes skolemiljø, opplæringsloven §9A-4. Skoleledere tar beslutninger i slike saker, der komplekse faglige-pedagogiske vurderinger skal håndteres sammen med forventninger om riktig lovanvendelse.

Opgaven vil undersøke hvilke støttefunksjoner som fins i Bergen kommune, som kan brukes til hjelp og støtte for skoleledere i kommunen. Jeg vil også undersøke i hvilken grad skoleledere benytter seg av mer uformelle ressurser i omgivelsene. Oppgaven ønsker også finne ut om det er forskjeller og likheter mellom skolene, og eventuelt mellom ledelsesnivå.

Opplysningene skal ikke brukes til andre forhold enn i masteroppgaven.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Norges Handelshøyskole er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du får spørsmål om å delta fordi du er skoleleder ved en grunnskole i Bergen kommune, eller juridisk rådgiver i kommunen. Jeg har valgt å spørre skoleledere fra ulike typer skoler i kommunen, og fra ulike bydeler. Målet er å innhente informasjon fra fire ulike skoler i kommunen, i tillegg til juridisk rådgiver i etaten.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du deltar i et intervju. Intervjuet kan foregå fysisk eller digitalt. Intervjuet vil ta mellom 45 og 60 minutter. Opplysninger som blir samlet inn, er navn og e-post adresse. Dine personopplysninger vil bli anonymisert i oppgaven.

Intervjuet vil inneholde spørsmål om hvilke arbeidsoppgaver du har knyttet til skolemiljø saker, hvilke maler, rutiner og prosedyrer dere bruker i arbeidet med skolemiljø saker, og om du benytter deg av støttefunksjoner som fins i kommunen.

Dine svar fra intervjuet vil bli registrert elektronisk.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket

tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta, eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene jeg har fortalt om i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt, og i samsvar med personvernregelverket.

Det er kun meg som student som har tilgang til dine opplysninger. Navn og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatt med en kode som lagres på en egen navneliste, adskilt fra øvrige data. Elektroniske data blir lagret forsvarlig.

Deltakerne i prosjektet vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjonen. Opplysninger som publiseres er hvilken rolle deltakerne har, og hvilken type skole deltakerne er skoleleder for (for eksempel: rektor på en ungdomsskole, avdelingsleder på mellomtrinn).

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes i slutten av mai 2024. Etter prosjektslutt vil datamaterialet med dine personopplysninger anonymiseres.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Norges Handelshøyskole har Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med Norges Handelshøyskole, ved Torstein Nesheim, eller Personvernombud ved NHH: personvernombud@nhh.no.

Hvis du har spørsmål knyttet til vurderingen som er gjort av personverntjenestene fra Sikt, kan du ta kontakt via:

- Epost: personverntjenester@sikt.no eller telefon: 73 98 40 40.

Med vennlig hilsen

Torstein Nesheim

Anette Johnsen

Veileder

Student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Skoleledere som rettsanvendere*», 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

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Intervjuguide «Skoleledere som rettsanvendere i praksis»

Bakgrunn	<ul style="list-style-type: none"> - Hvilken rolle har du? (Rektor/avdelingsleder) - Si litt om din utdanning og erfaring som skoleleder - Si noe om skolen, skolens kompleksitet og tilknytning til nærmiljøet 	
Skoleleder som <u>rettsanvender</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Hvilke tanker har du om å være <u>rettsanvender</u> - Hva tenker du om påstanden om at det er en økende grad av rettsliggjøring i skolen? - Arbeidsdeling - Hvilke arbeidsoppgaver har du knyttet til skolemiljøsaker? <p>Hvordan delegeres oppgaver i skolemiljøsaker, i hvilken grad delegeres ansvaret?</p>	
Komplekse saker	<ul style="list-style-type: none"> - Hvordan arbeider skolen for å sikre et trygt og godt skolemiljø? - Hva er rutineene hos dere når dere får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt? - Hvilke hensyn tar du i avgjørelser i skolemiljøsaker? Hva legger du vekt på? - Hvilke avveininger gjør du i saker der du må gjøre vurderinger mellom regelverk og behovet til eleven? - Hvordan forholder du deg til skolemiljøsaker som er komplekse og utfordrende - Hvilke erfaringer har du med saker der det er utfordrende å kombinere juridiske og faglige pedagogiske hensyn? - Hvordan vurderer dere elevens beste? (profesjonell vurdering i tråd med lovens intensjoner) <p>Er det noen utvikling her?</p> <p>Konsekvens: Medfører dette økt tidsbruk på saksbehandling? Hvordan er tidsbruk og omfang i §9a-4-sakene?</p>	<p>Forebygging</p> <p>Hensyn og avveininger</p> <p>Elevens beste</p> <p>Omfang og konsekvens</p>

<p>Ressurser i omgivelsene</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hvem drøfter du juridiske spørsmål i skolemiljøsaker? (Alene eller sammen med kolleger) (Hjelp i nettverket eller fra jurist i kommunen) - Materiell: Hvilke rutiner, maler, - Benytter du deg av kommunens støttefunksjoner i - Har du kontakt med noen i kommunen som du kan drøfte og bistå og gi råd - støttefunksjoner i kommunen benytter du deg av i skolemiljøsaker? Hvilke prosedyrer fra UDIR benytter du deg av (Hvilke dokumenter bruker du/dere som ressurs i arbeidet med skolemiljøsaker?) - Hvordan holder du deg oppdatert på lovverket? 	<p>Eksempler på formelle og uformelle ressurser i omgivelsene</p> <ul style="list-style-type: none"> - Veiledning - Rutiner - Systemer - Prosedyrer - Maler - Kompetanseheving, opplæring - Arbeid i profesjonsfelleskapet - Drøfting i teamet - Drøfte med samarbeidsinstanser (PPT, BUP, Helsepsykeleier) - Støttefunksjoner i kommunen (jurist) - Eksterne aktører - Kollegaveiledning, nettverk
<p>Egen kompetanse, kunnskap</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Har du juridisk kompetanse, formell? Opplæring, kurs? - Hvilke kunnskapskilder bruker du når du skal resonnerer (alene eller sammen med kolleger)? - Hva gjør du for å forstå regelverket og forskriftene? - I hvilken grad benytter du deg av rettskilder som tidligere rettsavgjørelser, veiledere, forarbeid til lovene 	<p>Utdannelse Kompetanse</p> <p>Lov Forskrift Veiledere Forarbeid til lovene Rettskraftige dommer Rettslig teori Rundskriv</p> <p>Veiledere fra utdanningsdirektoratet Kommunale presiseringer Veiledning til opplæringsloven Spesialpedagogisk hjelp <u>Rektorkolleger på andre skoler</u></p>
<p>Klagesaker/Statsforvaltersaker</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Har du opplevd tilsyn/klagesak, og hvordan opplevde du dette? - Hvordan opplevde du å håndtere klagesak til statsforvalter, og hva lærte dere <u>evt</u> av klagesaken? 	

Intervjuguide jurist i kommunen



Bakgrunn	<p>Si litt om din utdanning og erfaring som juridisk rådgiver i kommunen</p> <p>Hvilke oppgaver har du som juridisk rådgiver i etat for skole og barnehage (BBSI)?</p> <p>Si litt om kommunen, oppbygning, struktur og ansvarsfordeling</p> <p>Si litt om kommunens rutiner i skolemiljø saker</p> <p>Hvordan arbeider dere på skoleeier-nivå for å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø?</p> <p>Hvilke arbeidsoppgaver har du knyttet til skolemiljø saker?</p>	<p>Rutiner</p> <p>Forebygging</p> <p>Ansvarsoppgaver</p>
Skoleledere som <u>rettsanvendere</u>	<p>Hvilke tanker har du om at skoleledere er <u>rettsanvendere</u>?</p> <p>Hva tenker du om påstanden om at det er en økende rettsliggjøring i skolen?</p> <p>Hvilke avveininger tenker du at skoleledere må gjøre i komplekse og utfordrende skolemiljø saker?</p> <p>Hvilke forhold mener du påvirker skoleleders avgjørelser i skolemiljø saker?</p> <p>Har det vært en utvikling?</p>	<p>Økt rettsliggjøring</p> <p>Avveininger og hensyn</p> <p>Utvikling</p>
Rutiner og støttesystemer i kommunen	<p>Hvilke rutiner har dere i kommunen for å støtte skoleledere i saker om elevenes skolemiljø?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maler prosedyrer - Opplæring - Juridisk hjelp og veiledning i enkeltsaker <p>Hvilke forhold mener du påvirker skoleleders avgjørelser i skolemiljø saker?</p> <p>Har det vært en utvikling?</p>	<p>Formelle <u>vs</u> uformelle ressurser i omgivelsene</p>
Tilsyn/klagesaker	<p>Hvilke erfaringer har dere klagesaker som går til Statsforvalter i 9A-saker, de siste tre årene?</p> <p>Er det noen pålegg fra statsforvalter som går igjen i mange klagesaker, og hvordan jobber kommunen i så fall med økt kompetansen på disse områdene?</p> <p>Hvilke erfaringer har dere med tilsyn de siste tre årene, i skolemiljø saker?</p>	

