



Høgskulen på Vestlandet

Masteroppgave i organisasjon og ledelse

MR691, Masteroppgåve Organisasjon og leiing

Predefinert informasjon

Startdato:	27-05-2021 00:00	Termin:	2021 VÅR1
Slutt dato:	11-06-2021 14:00	Vurderingsform:	Norsk 6-trinns skala (A-F)
Eksamensform:	Masteroppgave		
Flowkode:	203 MR691 1 MA 2021 VÅR1		

Deltaker

Navn:	Gerd Breivik
Kandidatnr.:	268
HVL-id:	574650@hvl.no

Informasjon fra deltaker

Antall ord *:	31529
----------------------	-------

Egenerklæring *: Ja

Inneholder besvarelsen Nei
konfidensielt
materiale?:

Jeg bekrefter at jeg har Ja
registrert
oppgavetittelen på
norsk og engelsk i
StudentWeb og vet at
denne vil stå på
uitnemålet mitt *:

Gruppe

Gruppenavn: Enmannsgruppe
Gruppenummer: 36
Andre medlemmer i gruppen: Deltakeren har innlevert i en enkeltmannsgruppe

Jeg godkjenner autalen om publisering av masteroppgaven min *

Ja

Er masteroppgaven skrevet som del av et større forskningsprosjekt ved HVL? *

Nei

Er masteroppgaven skrevet ved bedrift/virksomhet i næringsliv eller offentlig sektor? *

Nei



Høgskulen
på Vestlandet

MASTEROPPGAVE

Statsforvalteren som håndhevingsmyndighet i skolemiljø saker
hvor elever opplever seg krenket av ansatte

The County Governor's office as an authority of
enforcement in cases where pupils claim to experience
violations by school employees.

Gerd Breivik

Masterstudium i organisasjon og leiing, utdanningsleiing

Fakultet for økonomi og samfunnsvitskap. Institutt for
samfunnsvitskap

Innleveringsdato: 10.juni 2021

Jeg bekrefter at arbeidet er selvstendig utarbeidet, og at referanser/kildehenvisninger til alle
kilder som er brukt i arbeidet er oppgitt, jf. Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen på Vestlandet, § 12-1.

Forord

Masterstudie i organisasjon og ledelse-utdanningsledelse er nå ved veis ende, og det kjennes godt å se målstreken. Det har vært lærerike og spennende år, men jeg må innrømme at det til tider har vært krevende å balansere mellom jobb, studie og familie.

Arbeidet med masteroppgaven har vært omfattende, givende og ikke minst interessant. Jeg har fått mulighet til å fordype meg i et tema som både er aktuelt og viktig i jobben som skoleleder. Hvordan en forstår og tolker lovverket påvirker hvordan en håndterer vanskelige skolemiljø saker, som når elever opplever seg krenket av ansatte på skolen. Det er mange myter knyttet til opplæringsloven § 9 A-5, og hvordan statsforvalteren håndhever regelverket. Jeg har nå fått innsikt i saksbehandlingsprosessen i flere statsforvalterembeter, og har fått verdifull kunnskap innenfor et område hvor det finnes lite forskning.

Det hadde ikke blitt et forskningsprosjekt uten velviljen jeg møtte hos utdanningsdirektørene i fem av landets statsforvalterembeter. En stor takk til statsforvalterembetene i Møre og Romsdal, Vestfold og Telemark, Oslo og Viken, Vestland og Innlandet. Dere hentet frem aktuelle saker og sladdet dokumenter. Jeg vet det var en krevende jobb, og er takknemlig for at dere stilte opp, varslet om forsinkelser og for alle vedtakene jeg fikk tilsendt. Tusen takk!

En spesiell takk til min veileder, Agnete Vabø, som har bidratt med konstruktive innspill, veiledende råd og tips til litteratur. Takk for godt samarbeid og lærerike digitale møter.

Takk til min fine familie som har heiet meg frem. En ekstra stor takk til mannen min som har tatt et stort ansvar hjemme, og hjulpet med gjennomlesing og gode innspill. Takk for tålmodighet og motivasjon.

Og til slutt, en stor takk til min gode venninne, Hilde, for korrekturlesing og oppmuntrende ord i slutfasen.

Gerd Breivik

9. juni 2021

Sammendrag

Denne masteroppgaven handler om hvordan statsforvalterne tolker, forstår og håndhever sentrale lover og forskrifter i saker hvor elever opplever seg krenket av ansatte på skolen. Innføring av nytt kapittel 9A i opplæringsloven 1. august 2017, ga statsforvalterne en ny rolle som håndhevingsmyndighet i skolemiljøsaker, da vedtaksplikten ble flyttet fra kommunenivå (rektor) til statsforvalteren. Et sentralt mål for myndighetene var at regelverksendringen skulle ivareta rettighetene til enkeltelever på en enklere, raskere og tryggere måte, samt å sikre lik saksbehandlingspraksis.

Iverksetting av opplæringsloven kapittel 9A (2017) handlet i stor grad om å overføre lovverket til praksis. Innenfor de rettslige rammene som er fastsatt i lover og forskrifter er det rom for tolkning, noe som fordrer at både skolen og statsforvalteren må anvende det profesjonelle skjønn i saksbehandlingsprosessen. Et sentralt forskningsspørsmål er derfor hvorvidt det fremkommer lik saksbehandlingspraksis i de ulike statsforvalterembetene.

Forskningen bygger på en omfattende gjennomgang av enkeltvedtak fra fem statsforvalterembeter. Dokumentene er systematisert og analysert med hjelp av klassiske perspektiver på iverksetting av offentlig politikk og bruk av ulike styringsvirkemidler. Analysen viser at statsforvalterne bruker maler for vedtak, som i stor grad følger saksbehandlingsveilederen utarbeidet av Utdanningsdirektoratet (2018a). I saker hvor statsforvalteren vurderer at skolen har oppfylt aktivitetsplikten, må embetene vurdere alle delplikter. Her fremkommer det lik saksbehandlingspraksis.

De tre første delpliktene; plikten å følge med, gripe inn og varsle rektor eller skoleeier er saksbehandlingspraksisen tilnærmet lik, i de embetene som vurderer delpliktene. I vurderingen av hva statsforvalteren mener er rimelig å forvente at skolen har gjort for å undersøke saken, og i vurdering av tiltakene som skolen har satt inn, fremkommer det forskjeller i saksbehandlingspraksis mellom embetene. Videre fremkommer det variasjoner i hvor omfattende og detaljerte tiltak embetene pålegger skole og skoleeier å iverksette, og om embetene vurderer spørsmålet om partsrettigheter til ansatte som eleven opplever seg krenket av. Forskjellene fremkommer mellom embetene og ikke innad i embetene.

Abstract

This Master thesis, investigates how the County Governor's office interprets, understands and enforces central laws and regulations in cases where pupils claim to experience violation by school employees. As a result of introduction of a new Chapter 9A of the Education Act August 1 in 2017, the County Governor's office got a new role as an authority of enforcement in cases considering school environment, due to a transfer of the duty to make decisions from the municipality (principal) to the County Governor's office. The main goal for the authorities was to ensure easier, quicker and safer application of rights of individual pupils, through the changes in the regulations, and to ensure equal case processing.

Implementation of Chapter 9A of the Education Act (2017) was largely about transforming the application of legislation. Within the legal framework of laws and regulations, there is room for interpretation and, due to this the County Governor's office has to assess professional judgement in the case processing. Against this backdrop, a central research question is to what extent the case processing at the different county governor's offices are fair and reasonable.

This research rests on extensive comprehensive reviews of individual decisions from five County Governor's offices. Based on a systematic analysis of the documents using classic perspectives of implementation of public policy and policy instruments, the study finds that all County Governor's offices use templates for decisions that by a large extent follows the guidelines from the Norwegian Directorate of Education and Training. In cases where the County Governor's office assess required action, the office has to consider the compliancy of each of the five parts of the action requirement. Regarding this matter, the study reveals equal approaches between the County Governor's offices.

The enforcement process of the three first parts of the action requirement in the Education Act; intervene and stop it immediately, if possible, and alert the headmaster or school owner. This study finds a divergence between the County Governor's offices in their approaches of what is reasonable to expect from the school and how required measures are developed. Divergence is also found between the County Governors` regarding the coverage of required measures to the schools and the school owner, as well as regarding their approaches to which situation individuals can obtain rights as a party in enforcement scheme cases.

Innhold

Forord	1
Sammendrag	2
Abstract	3
1. Innledning	6
1.1 Bakgrunn og aktualitet	6
1.2 Statsforvalteren som håndhevingsmyndighet.....	6
1.3 Problemstilling	7
1.4 Oppgavens oppbygging.....	8
2. Begrepsavklaring: Mobbing, krenkelses og skjerpet aktivitetsplikt	9
2.1 Mobbing og krenkelses som forsknings- og fagfelt.....	9
2.1.1 Lærermobbing	11
2.2 Krenkelses	11
2.3 Opplæringsloven § 9 A-5 - skjerpet aktivitetsplikt	12
3. Teoretisk rammeverk	14
3.1 Iverksettingsteori	14
3.1.1 Prinsipal-agent-perspektivet	16
3.1.2 Translasjonsteoretisk tilnærming til iverksetting	17
3.2 Offentlig politikk og styringsvirkemidler.....	18
3.2.1 Styringsvirkemidler	20
3.3 Profesjonelt skjønn.....	23
4. Forskningsdesign og metode	25
4.1 Forskningsdesign.....	25
4.2 Metodiske overveielser.....	25
4.3 Forskningstilnærming.....	27
4.3.1 Innhenting av enkeltvedtak.....	28
4.4 Pålitelighet og gyldighet.....	31
5. Presentasjon av funn	32
5.1 Reformers i offentlig sektor	32
5.2 Rettskilder og rettspraksis knyttet til opplæringsloven kapittel 9A.....	33
5.3 Rettslig grunnlag for statsforvalternes vurdering av aktivitetsplikten.....	34
5.4 Hvordan tolker og håndhever statsforvalteren skolens aktivitetsplikt i § 9 A-5-saker?.....	35
5.4.1 Hvilke delplikter vurderer statsforvalterne?	35
5.4.2 Plikten å følge med	37
5.4.3 Plikten å gripe inn.....	38
5.4.4 Plikten til å varsle rektor eller skoleeier	39

5.4.5 Plikten å undersøke saken	41
5.4.6 Plikten å sette inn tiltak	43
5.4.7 Ulike perspektiver på egnede tiltak	45
5.4.8 Vurdering av aktivitetsplanen.....	48
5.5. Statsforvalterens vurdering av barnets rett til å bli hørt og hensynet til barnets beste	49
5.6 Statsforvalternes fastsettelse av tiltak.....	53
5.6.1 Variasjon i hvor konkrete tiltak statsforvalterne vedtar	54
5.7 Vurdering av partsrettigheter.....	55
5.7.1 Nyere mobbeteorier og parter.....	58
5.7.2 Sentrale empiriske funn	58
6. Drøfting av sentrale funn.....	60
6.1 Lovendring som styringsvirkemiddel.....	60
6.1.1 Samhandling mellom stat og kommune	63
6.2 Lovendring og ressursbruk.....	64
6.3 Hvordan håndhever statsforvalterne bestemmelsene i opplæringsloven kapittel 9A i saker hvor elever opplever seg krenket av ansatte på skolen?	66
6.3.1 Statsforvalternes vurdering av partsrettigheter.....	69
6.3.2 Hvorfor gjør embedene ulike vurderinger?	70
6.4 Et translasjonsteoretisk perspektiv på regelverksforståelse.....	72
7. Oppsummering	75
7.1 Hvordan håndhever statsforvalterne aktivitetsplikten?	76
7.1.1 Statsforvalterens vurdering av partsrettigheter.....	79
7.2 Avsluttende refleksjoner.....	80
7.2.1 Behov for videre forskning.....	82
Referanser	83

Figurer:

Figur 1: Prinsipal-agent-forholdet	16
Figur 2. Typer av styringsvirkemidler og «hard» og «myk» bruk av disse	21

Tabeller:

Tabell 1: Oversikt statsembeter og innbyggertall	29
--	----

Vedlegg:

Vedlegg 1: Brev til fylkesmennene, sendt per mail 05.10.20	
--	--

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og aktualitet

Mobbing og krenkelser har de siste tiårene vært et aktuelt tema i samfunnsdebatten. Gjennom media og dokumentarprogrammer har vi blitt kjent med unge mennesker og deres historier om utenforskap og krenkelser. Samfunnet har også møtt fortvilte foreldre som forteller om hvordan mobbing og krenkelser gjorde livet til deres barn for vanskelig å leve, og de mistet sine kjære i ung alder. «Det hjelper ikke å si fra, de gjør ikke noe uansett» er en erkjennelse fra Odin på 13 år før han valgte å ta sitt eget liv etter langvarig mobbing (NOU, 2015: 2, s. 6). Både Kong Harald V og statsministere har i flere nyttårstaler løftet frem at mobbing og krenkelser er et problem som hele samfunnet må ta ansvar for. Kongen inviterte til nasjonal dugnad i nyttårstalen i 2017; «tenk hva det kunne bety om vi bare bestemte oss for at i Norge skal vi ikke mobbe hverandre!». Den nasjonale mobiliseringen mot mobbing og krenkelser viser at samfunnet reagerer når våre barn og unge ikke har det bra, og engasjementet har vært viktig for å sette problemet på den politiske dagsorden.

De siste tiårene har mange nivåer i utdanningspolitikken og skoleverket jobbet aktivt for å skape en inkluderende skole hvor elever kjenner seg trygge og har et godt skolemiljø. Gjennom initiativer, reformer og lovverksendring forsøker myndighetene å bidra til bedre praksis på skolene. Men dessverre rapporterer fremdeles mange barn og unge gjennom elevundersøkelsen at de utsettes for mobbing og krenkelser fra medelever, men også fra ansatte (Wendelborg, 2020). Som følge av blant annet elevundersøkelser og oppslag i media, innførte myndighetene nytt kapittel 9A i opplæringsloven i august 2017. Gjennom lovendring ønsket myndighetene å styrke elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, og plassere ansvar og plikter på skoleeier og ansatte i skolen (Prop. 57 L, 2016-2017). Statsforvalteren fikk, etter lovendringen, en ny rolle og nye oppgaver som håndhevingsmyndighet.

1.2 Statsforvalteren som håndhevingsmyndighet

Skolen har plikt til å sette inn tiltak når en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Skolen skal ikke ta stilling til hvorvidt det har forekommet mobbing eller krenkelser, men ta utgangspunkt i elevens subjektive opplevelse. Dersom rektor er orientert, men eleven opplever at skolen ikke har gjort tilstrekkelig for å bedre skolemiljøet, kan eleven eller

foreldrene ta kontakt med statsforvalteren etter fem virkedager. Rollen til statsforvalteren er å undersøke om skolen har gjort det som man med rimelighet kan forvente for at eleven skal få et trygt og godt skolemiljø (Utdanningsdirektoratet, 2018a). Statsforvalteren skal ta stilling til om skolen har oppfylt aktivitetsplikten, og fatte enkeltvedtak i saken. Dersom statsforvalteren vurderer at skolens tiltak ikke er lovlige, tilstrekkelige eller egnede, pålegger statsforvalteren tiltak skolen må iverksette i vedtaket. Vedtaket er endelig, og dersom vedtaket ikke gjennomføres kan statsforvalteren ilegge skoleeier tvangsmulkt (Stette, 2019).

Som nevnt over var rollen som førsteinstans ny for statsforvalteren høsten 2017. I en rapport fra Barneombudet i juni 2018 stilte de seg kritiske til hvordan statsforvalteren ivaretok rollen som håndhevingsmyndighet. Blant annet påpekes lang saksbehandlingstid og store variasjoner i saksbehandlingspraksis (Barneombudet, 2018). I evalueringen av nytt kapittel 9A i opplæringsloven i juni 2019 skriver Deloitte (2019, s. 31) at embetene selv har utviklet «egne maler, retningslinjer og praksis», noe som kan føre til ulik saksbehandlingspraksis mellom statsforvalterembetene.

1.3 Problemstilling

Iverksetting av offentlig politikk handler i stor grad om hvordan vedtatt politikk blir implementert i organisasjonen slik at den blir materialisert og nedfelt i rutiner (Røvik, Eilertsen, & Furu, 2014). Gjennom reformen av opplæringsloven kapittel 9A har staten, gjennom lovregulering, påkrevd at skolene med skoleeier i spissen skal endre praksis. Det er en plikt å følge regelverket, og elevene har fått styrket sine rettigheter gjennom tydeliggjøring av at det er elevenes egen opplevelse som skal legges til grunn, og som utløser skolens aktivitetsplikt. Videre har staten bestemt at statsforvalteren får rollen som håndhevingsmyndighet, og skal ta stilling til om skolen har brutt aktivitetsplikten eller ikke.

Utgangspunkt for denne masteroppgaven er å få økt kunnskap om hvordan statsforvalteren i ulike statsforvalterembeter håndhever regelverket i saker som omhandler elever som opplever seg krenket av ansatt/ansatte på skolen. Innføring av bestemmelsen skjerpet aktivitetsplikt i 2017 (opplæringsloven § 9A-5), underbygger at det er alvorlig når ansatte krenker en elev. Kunnskapsdepartementet understreker i lovens forarbeid at disse sakene krever skjerpede krav til varsling og tempo i saksgangen (Prop. 57 L, 2016-2017).

Oppgaven avgrenses til elever som opplever seg krenket av voksne, da dette er et vanskelig, men viktig tema. Gitt behovet for mer kunnskap om statsforvalterens saksbehandlingspraksis, har jeg utarbeidet følgende problemstilling:

Hvordan håndhever statsforvalterne bestemmelsene i opplæringsloven kapittel 9A i saker hvor elever opplever seg krenket av ansatte på skolen?

Forskningsspørsmål:

- Hvordan tolker og forstår statsforvalteren skolens aktivitetsplikt i § 9 A-5-saker?
- Fremkommer det lik saksbehandlingspraksis i statsforvalterembetene?

1.4 Oppgavens oppbygging

Oppgaven har sju kapitler inkludert innledningen (kapittel 1).

I kapittel 2 viser jeg kort til mobbing og krenkelser som forsknings- og fagfelt, og definerer sentrale begrep. Til slutt beskriver jeg opplæringsloven § 9 A-5, skjerpet aktivitetsplikt, som omhandler hvordan saker hvor en ansatt på skolen krenker en elev skal håndteres. I kapittel 3 presenteres det teoretiske rammeverket, med vekt på perspektiver på iverksettelse av offentlig politikk, bruk av ulike styringsvirkemidler og utøvelse av profesjonelt skjønn. I kapittel 4 presenteres metode og forskningsdesign, samt prosessen med innhenting av anonymiserte enkeltvedtak, som er grunnmuren i dette forskningsprosjektet. I kapittel 5 presenteres empiriske funn fra dokumentanalyse av enkeltvedtak, og i kapittel 6 drøftes sentrale funn. I kapittel 7 oppsummeres de viktigste resultatene fra analysen og teoretiske implikasjoner på bakgrunn av funnene i studien. Oppgaven avsluttes med refleksjoner og forslag til videre forskning.

2. Begrepsavklaring: Mobbing, krenkelser og skjerpet aktivitetsplikt

2.1 Mobbing og krenkelser som forsknings- og fagfelt

Bøker og filmer har vist at krenkelser og mobbing har vært et kjent fenomen gjennom tidene. Derimot er begrepet mobbing et forholdsvis ungt begrep. Mobbing ble første gang brukt av den svenske skolelegen Peter-Paul Heinemann i 1969, da han skrev en artikkel i tidsskriftet *Liberal Debatt*. Heinemann beskrev mobbing som et aggressivt gruppefenomen (Roland, Læringsmiljøsenderet, 2013). Begrepet mobbing hentet Heinemann fra det engelske slangordet *mob*, som betyr «pøbel» eller «rå og usivilisert masse» (NAOB, 2020). Heinemann mente at «Mobbing dekket hele skalaen av vold i grupper; fra en heller godslig erting til det aggressive masseangrepet» (Heinemann, 1972, s. 8).

Dan Olweus, professor i personlighetspsykologi, gjennomførte den første vitenskapelige undersøkelsen på mobbing tidlig på 1970-tallet. Studien resulterte i boken *Hakkekyllinger og skolebøller* (Forsning.no, 2018). Olweus sin forskning vekket stor interesse i Skandinavia, men også internasjonalt ble forskningen lagt merke til (Roland, 2014). I Norge var det først i 1982 at anti-mobbearbeidet kom i gang. Utgangspunktet var dramatisk, da media rapporterte om tre norske ungdommer som hadde tatt livet sitt på grunn av alvorlig mobbing. Olweus, som var tilknyttet Universitetet i Bergen, gjennomførte en systematisk intervensjonsstudie på mobbing i perioden 1983-1985. Dette ble opptakten til mobbing som fagfelt i Norge. Olweus og Roland (1983, s. 3) definerte mobbing på følgende måte:

Det er mobbing/plaging når ett eller flere individer, gjentatte ganger over tid, blir utsatt for negative handlinger fra ett eller flere individer.

Senere ble elementet om ubalanse i styrkeforholdet tatt inn i definisjonen. Roland (2014, s. 25) definerer mobbing som:

Mobbing er fysiske eller sosiale negative handlinger, som utføres gjentatte ganger over tid av en eller flere sammen, og som rettes mot en som ikke kan forsvare seg i den aktuelle situasjonen.

Definisjonen over er anerkjent både nasjonalt og internasjonalt og ligger til grunn for den årlige spørreundersøkelsen om skolemiljø, elevundersøkelsen, som er obligatorisk for noen trinn i grunnskolen. Imidlertid har definisjonen de siste årene blitt kritisert for å være både for smal og for vid. For smal, da den ikke tar hensyn til enkelthendelser som alvorlige krenkelser. For vid, fordi den ikke skiller mellom alvorlige og mindre alvorlige hendelser. Videre blir det

også problematisert at definisjonen legger opp til at det er ett offer og en eller flere overgripere, mens i realiteten kan makten veksle i relasjoner (Eriksen & Lyng, 2015). I rapporten *Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø. Gode strategier, harde nøtter og blinde flekker* trekker Eriksen og Lyng (2015) frem at definisjonen på mobbing ikke rommer negative handlinger som «erting, plaging, negative kommentarer, «blikking», knuffing, «bitching», baksnakking, ryktespredning, utfrysing og utestenging» (Eriksen & Lyng, 2015, s. 40). Dette er hendelser som omfattes av begrepet krenkelse, som jeg kommer tilbake til litt senere i dette kapittelet.

Mobbing som forsknings- og fagfelt har vokst betydelig etter millenniumskiftet, noe som henger tett sammen med myndighetenes politikk. I tillegg har også mobbingen endret karakter i takt med den teknologiske utviklingen, og digital mobbing har blitt et eget forskningsfelt. Definisjonen på digital mobbing bygger på Roland sin definisjon og beskrives av Sjørød (2017, s.1) som:

En aggressiv, viljestyrt handling utført av enkeltpersoner eller gruppe ved hjelp av digitale former for kontakt, repetert over tid, mot et offer som har vanskelig for å forsvare seg.

Definisjonens siste del er utfordrende, da maktubalansen mellom offer og mobber/ mobbere kan være vanskelig å identifisere ved digital mobbing.

Som nevnt over, har det de siste årene utviklet seg flere forståelser av mobbing som fenomen. Sosiologiske perspektiver vektlegger relasjonelle og kontekstuelle faktorer for å forstå hvordan skolemiljøer blir dannet, formet og opplevd, og er viktige bidrag for å forstå mobbing og krenkelser. Ut fra denne forståelsen blir mobbing og krenkelser forstått som et dynamisk fenomen. Lund, Helgeland og Kovac (2017, s.6) har utarbeidet følgende definisjon på mobbing:

Mobbing av barn er handlinger fra voksne og/eller barn som hindrer opplevelsen av å høre til, å være betydningsfull person i fellesskapet og mulighet til medvirkning.

Definisjonen skiller seg vesentlig fra tradisjonelle definisjoner ved at roller som mobber og offer ikke defineres. Definisjonen kan kritiseres for å være mer vag og mindre målbar, men ifølge Lund med flere (2017) er definisjonen mer anvendelig i praksis.

Ulike definisjoner og hvordan man nærmer seg forståelsen av fenomenet mobbing kan ha betydning for statsforvalternes sin saksbehandlingspraksis. En håndhevingsordning som følger nyere mobbeteori vil utfordre dagens aktivitetsplikt, da flere individer sannsynligvis blir involvert i utredningen (Hellang, Lund, Einarson, Rubecksen, & Jentoft, 2019). Dette vil

ha spesielt innvirkning på utredning og utforming av tiltak, samt forståelse knyttet til partsbegrepet.

2.1.1 Lærermobbing

NOU (2015: 2, s. 355) definerer lærermobbing som: «Når væremåten til en lærer får elever til å føle seg krenket eller mobbet».

Dette kan være både direkte og indirekte handlinger, utført bevisst eller ubevisst. I klasserommet vil det alltid være et skjevt maktforhold mellom lærer og elever, og i kraft av sin yrkesprofesjon har lærer mer makt enn en elev. Blir maktforholdet misbrukt, og lærer bruker sin makt på en negativ måte overfor en elev, er det å regne som lærermobbing (NOU, 2015: 2). Definisjonen fremstår som noe vag, men trekker inn et viktig aspekt, at lærermobbing handler om elevens opplevelse.

Forskning innenfor feltet lærermobbing er generelt mangelfull. Det finnes også lite forskning på hvordan statsforvalteren saksbehandler saker hvor elever opplever seg krenket av en ansatt; til tross for at dette ofte er vanskelige og alvorlige saker (Welstad, 2011; Barneombudet, 2018).

2.2 Krenkelser

Som nevnt over finnes det mye forskning i Norge om mobbing, men mindre om krenkelser. I Sverige ble begrepene mobbing og krenkelser slått sammen allerede på 1990-tallet, og det ble lovfestet at handlinger som den enkelte opplevde som krenkende skulle utløse en handlingsplikt. I Norge ble dette lovfestet først i 2003 (NOU, 2015: 2).

Begrepet krenkelser ble tatt i bruk ved innføringen av opplæringsloven kapittel 9A i 2003. Inspirert fra Sverige valgte myndighetene å bruke begrepet krenkelser da begrepet favner mer enn mobbebegrepet. Eriksen og Lyng (2015, s. 40) beskriver krenkelser som «at en elev blir utsatt for noe som gjør at hun eller han blir lei seg eller ikke har det bra» En krenkelse kan være en enkelthendelse og det er ikke en forutsetning at den som utøver handlingen gjør det med intensjon (Eriksen & Lyng, 2015). I NOU (2015: 2, s. 31) defineres krenkelser som:

Krenkelser er de enkeltepisoder som finner sted ved både mobbing, trakassering og diskriminering. Krenkelser kan være enkeltepisoder uten den systematikken som kreves for at det skal være mobbing. Når krenkelser systematisk gjentas, er det mobbing.

Krenkelser kan, som nevnt tidligere, være ord, utestenging, blikk eller handlinger som oppleves som ubehagelige. Hva som oppleves som krenkende, er individuelt, og avhenger av relasjon, sammenheng og hvor hendelsen forekommer. Med andre ord, den subjektive opplevelsen er avgjørende for hva som oppleves som krenkende og når en person opplever seg krenket (NOU, 2015: 2).

2.3 Opplæringsloven § 9 A-5 - skjerpet aktivitetsplikt

Skjerpet aktivitetsplikt ble innført i kapittel 9A i 2017 for å tydeliggjøre hvordan saker hvor en ansatt på skolen krenker en elev skal håndteres. § 9A-5 lyder som følger:

Dersom ein som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at ein annan som arbeider på skolen, utset ein elev for krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering, skal vedkommande straks varsle rektor. Rektor skal varsle skoleeigaren. Dersom det er ein i leinga ved skolen som står bak krenkinga, skal skoleeigaren varslast direkte av den som fekk mistanke om eller kjennskap til krenkinga. Undersøking og tiltak etter § 9 A-4 tredje og fjerde ledd skal setjast i verk straks.

I bestemmelsen vises det til begrepet *krenket* og det utdypes til å handle om «mobbing, vold, diskriminering og trakassering». Den skjerpede aktivitetsplikten pålegger de ansatte å varsle rektor straks ved mistanke om at en ansatt på skolen krenker en elev (Stette, 2019).

Rektor må, på bakgrunn av meldingen, raskt iverksette en saksbehandling, og det er rektor sitt ansvar å følge opp og slutføre alle meldinger som omhandler ansatte (Stette, 2019).

Lovvgiver valgte ved innføringen av nytt kapittel 9A å styrke og fremheve varslingsplikten i § 9 A-5. Dersom det avdekkes saker med brudd på varslingsplikten, bør det, i følge Stette (2019), vurderes å iverksette personalsak, da den ansatte ikke har overholdt lovpålagt varslingsplikt. Det må her nevnes at personalsak er underlagt arbeidsmiljøbestemmelsene og kan ikke iverksettes med bakgrunn i opplæringsloven.

Innføring av skjerpet aktivitetsplikt, opplæringsloven § 9 A-5, har fått mye kritikk i pressen, spesielt fra lærere og Utdanningsforbundet (Handal, 2019). Mye av kritikken handler om at lærere er redde for å bli urettmessig beskyldt for å krenke en elev, da lovverket vektlegger elevenes subjektive opplevelse. Utdanningsforbundet etterlyser ryddig saksbehandling der både elev og lærer får mulighet til å uttale seg før statsforvalteren fatter vedtak. Videre stiller Utdanningsforbundet spørsmålstegn ved statsforvalternens vurdering av partsrettigheter.

Utdanningsdirektoratet har uttalt seg om skjerpet aktivitetsplikt og rett til innsyn hos statsforvalteren (Utdanningsdirektoratet, 2018b). I tolkningsuttalelsen skriver direktoratet at

verken skolen eller skoleeier har innsynsrett i statsvalternes dokumenter, da de ikke er part i saken. Innsynsrett for ansatte må vurderes i hver enkelt sak på bakgrunn av bestemmelsene i forvaltningsloven.

Hvordan en tolker og forstår regelverket knyttet til nytt kapittel 9A i opplæringsloven, henger tett sammen med iverksetting av offentlig politikk og hvordan statsforvaltene har implementert ny praksis i sin organisasjon.

3. Teoretisk rammeverk

Denne oppgaven handler om iverksetting av offentlig politikk og tar utgangspunkt i hvordan statsforvalteren utfører den nye rollen som håndhevingsinstans i skolemiljøsaker.

Hovedproblemstillingen er: *Hvordan håndhever statsforvalterne bestemmelsene i opplæringsloven kapittel 9A i saker hvor elever opplever seg krenket av ansatte på skolen?*

I dette kapittelet presenterer jeg det teoretiske rammeverket for oppgaven. For å belyse hvordan politiske vedtak overføres til praksis, må det nødvendigvis analyseres gjennom perspektiver på iverksettelse av offentlig politikk og bruk av ulike styringsvirkemidler. Foruten sentrale teorier på offentlig politikk og bruk av ulike styringsvirkemidler, skal jeg også presentere prinsippal-agent perspektivet og den translasjonsteoretiske tilnærmingen for å belyse utfordringer en møter på med innføring av nytt lovverk (kapittel 9A). Kapittelet avrundes med å beskrive sentrale trekk ved utøvelse av profesjonelt skjønn.

3.1 Iverksettingsteori

Iverksettelse av nytt kapittel 9A i opplæringsloven handler om å overføre lovverket til praksis. I følge Offerdal (2014) handler iverksettingsteori om hva som skjer etter et politisk vedtak er fattet. På ferden fra politisk vedtak til praktisk gjennomføring, har aktørene som skal iverksette de politiske vedtakene stor mulighet til å påvirke hva som faktisk blir satt ut i live (Røvik, Eilertsen, & Furu, 2014; Offerdal, 2014). Staten bruker kommunene som iverksettingsorganer for statlig politikk. I iverksettingsfasen foreligger et politisk vedtak som setter rammer for iverksettingen, og eventuell påvirkning av innholdet må skje innenfor dette rammeverket dersom iverksettingspolitikken skal betraktes som legitim. Innenfor denne forståelsen, er det politiske vedtaket styrende for påvirkningsprosessene for lokalpolitikere og administrasjonen som skal sette politikken ut i live (Offerdal, 2014). Iverksetting av nytt kapittel 9A i opplæringsloven foregår i spenningsfeltet mellom tolkning og forståelse av lovverket og myndighetenes målsetning.

Innenfor forskning har det vokst frem flere modeller og tilnærminger som søker å forklare prosessen med implementering. Offerdal (2014) viser til at det har utviklet seg to hovedtilnærminger; top-down og bottom-up. Top-down ser iverksettingsprosessen ovenfra og ned; og iverksetting blir sett på som en prosess hvor man etterstreber å holde seg til den opprinnelige planen. Målsetningene er gitt i politiske vedtak, og det sentrale kriteriet for en

vellykket iverksetting handler om at organisasjonspraksisen samsvarer med målsetningene. Fokuset innenfor denne retningen er formell organisasjonskultur, autoritetsrelasjoner og hierarki. Regler, påbud og kontroll er sentrale virkemidler (Matland, 1995). Hovedmålet er at det er samsvar mellom plan og gjennomføring (Offerdal, 2014).

Den andre tilnærmingen bottom-up, tar perspektivet til den som gjennomfører politikken. Innen denne retningen er en opptatt av at effektiv implementering forsetter at de som skal gjennomføre politikken gjør nødvendige tilpasninger. Det å identifisere aktørene er ansett som en sentral oppgave innenfor denne retningen (Matland, 1995; Offerdal, 2014). Forskjellen mellom de to tilnærmingene gjør at Offerdal (2014) stiller spørsmålet om de to tilnærmingene tar for seg de samme fenomene. Dette begrunner han i at top-down tilnærmingen, retter fokuset mot i hvilken grad offentlige vedtak blir iverksatt, uten å ta inn over seg effekten vedtaket har hatt på å løse det samfunnsproblemet som var utgangspunkt for vedtaket. Satt på spissen kan det beskrives som forskning på om de ansatte gjør det de skal gjøre, og effekten av vedtaket blir overlatt til evalueringsstudier (Offerdal, 2014).

Tydlig mål åpner for sterkere motstand hos lokale meningsmotstandere med ansvar for iverksetting, da mangelen på mulighet til å tolke og påvirke gjør politikken noe rigid og kan åpne for en for eller imot-holdning hos iverksetterne (Offerdal, 2014). Dette kan også påvirke iverksetternes evne til omstilling. Nye vedtak fører med seg endringer i praksis som kan bety vesentlig omstilling eller brudd med gammel praksis. Som regel er det den gamle organisasjonen som skal iverksette endringene, og vedtakets kompleksitet påvirker derfor iverksettingen (Offerdal, 2014). I følge Offerdal (2014) er det metodiske hovedskillet mellom de to tilnærmingene hvordan en kartlegger iverksettingsstrukturene.

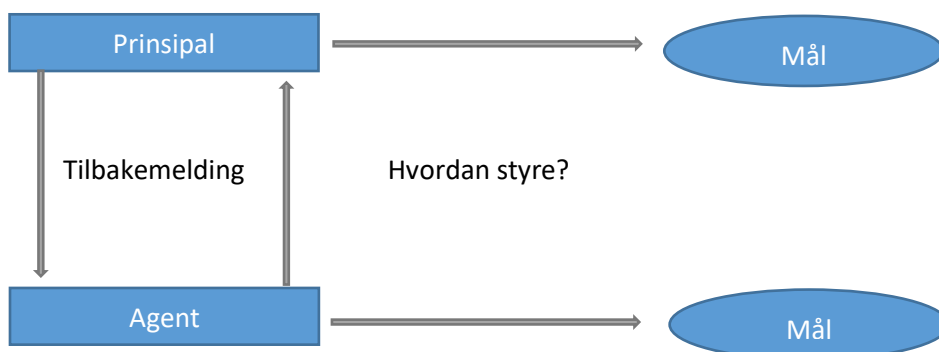
Matland (1995) mener at begge tilnærmingene har verdi, men det er ikke tilstrekkelig å samle alle variablene i en stor forklaringsmodell. For å vurdere hva som er en god iverksetting, må en ta utgangspunkt i eksplisitte mål, om disse finnes. Hvis ikke, må en ta utgangspunkt i normer og verdier i samfunnet. Matland (1995) viser til to sentrale dimensjoner; tydlighet eller utydlighet og graden av konflikt. Bottom-up-perspektivet passer best i situasjoner hvor det er utydelig politikk og lav grad av konflikt. Når det er tydelig politikk og høy grad av konflikt er top-down-perspektivet best (Matland, 1995).

Skillet mellom top-down og bottom-up har vært kritisert (Matland, 1995; Offerdal, 2014), og spillteori har blitt brukt for å vurdere insentiv og disinsentiv knyttet til iverksettingsprosessen.

Prinsipal-agent-perspektivet er en tilnærming som kombinerer top-down og bottom-up, og kan brukes for å gi innsikt og forståelse for hvordan offentlig sektor fungerer (Opstad, 2016).

3.1.1 Prinsipal-agent-perspektivet

Prinsipal-agent-perspektivet kan være med på å belyse utfordringene med iverksetting av nytt lovverk knyttet til skolemiljø. Opstad (2016), fremhever at hovedpoenget i prinsipal-agent-teorien er at det inngås en kontrakt mellom prinsipal og agent, hvor oppgavene blir delegert fra prinsipal til agent. Med dette menes at agenten (statsforvalteren eller kommunen) utfører tjenester og handler på vegne av prinsipalen (Kunnskapsdepartementet), og skal ivareta prinsipalens interesse. Opstad (2016, s. 256) fremstiller prinsipal-agent forholdet i følgende modell:



Figur 1: Prinsipal-agent-forholdet

Utdanningssektoren består av et komplisert nettverk av flere prinsipal-agent forhold; mellom Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet, mellom Utdanningsdirektoratet og statsforvalteren, mellom Utdanningsdirektoratet og kommunene, mellom statsforvalteren og kommunene, mellom skoleeier og den enkelte skole, mellom rektor og de ansatte på skolen. Med andre ord, det er mange styringsnivåer fra de politiske beslutningsorganene og frem til den enkelte skole. En prinsipal vil kunne ha mange agenter under seg, og prinsipalen styrer på ulik måte avhengig av den enkelte agenten. Statsforvalteren vil være agent i forhold til Kunnskapsdepartementet, men prinsipal overfor kommunene. Teorien bygger på at prinsipalen har et mer overordnet ansvar og fattet beslutninger som delegeres til agenten. Prinsipalen legger vekt på de overordnede målene og på en helhetlig vurdering. Agenten har nærmere kontakt med brukergruppene, og vektlegger i større grad behovene de har. Dette kan, i følge

Opstad (2016), føre til at prinsipalen og agenten ikke har sammenfallende interesser, og at agenten kanskje ikke følger opp de føringer som prinsipalen har lagt. Videre kan prinsipalen og agenten ha ulik opfatning om hva behovet er, eller hvordan en skal tolke og håndheve regelverket knyttet til skolemiljø. Ofte henger dette sammen med organisasjonskulturen.

Jacobsen og Thorsvik (2019) hevder at organisasjonskulturen påvirker atferden til dem som jobber der og kulturen kan påvirke hvilken informasjon som er viktig og sentral, og hva som kan utelukkes, noe som er sentralt når en skal tolke og forstå et regelverk. Videre kan kulturen påvirke hva som er passende atferd når ansatte skal foreta valg eller utøve det profesjonelle skjønn. Om det er vage regler og uklare mål, gir det rom for personlig tolkning som kan være preget av kulturelle forhold (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Dette illustrerer kompleksiteten i å få til en felles forståelse for saksbehandlingspraksis når nytt kapittel 9 A i opplæringsloven ble iverksatt høsten 2017. Røvik (2007) mener at en translasjonsteoretisk tilnærming kan bidra til å forstå og forklare kunnskapsoverføring og implementeringsprosesser.

3.1.2 Translasjonsteoretisk tilnærming til iverksetting

Den translasjonsteoretiske tilnærmingen er en motvekt til den hierarkiske tilnærmingen som bygger på top-down-orientering (Røvik, 2007). Røvik, Eilertsen og Furu (2014) mener at en translasjonsteoretisk tilnærming har potensiale for å bedre kunne forstå og være bedre i stand til å praktisk kunne håndtere implementeringsprosesser i utdanningsfeltet. Et kjennetegn i den translasjonsteoretiske tilnærmingen er at aktører med forskjellige interesser, oppfatninger og tolkninger former oversettelsen eller translasjonen. Ut fra denne tilnærmingen vil statsforvalteren, skoleeier og skoler forholde seg aktivt til reformideene, og på grunnlag av sin kunnskap omforme og tilpasse dem til ulike lokale kontekster (Røvik, Eilertsen, & Furu, 2014).

Den translasjonsteoretiske forståelsen av implementering kan være et bidrag for å kunne belyse og forklare hvorfor skoleeiere, skoler og statsforvalteren kan legge til grunn ulik tolkning av hva en med rimelighet kan forvente at en skole skal gjøre for å oppfylle aktivitetsplikten; noe som er det sentrale spørsmålet når statsforvalteren skal vurdere om skolen har oppfylt deler eller hele aktivitetsplikten. I følge Røvik (2007), vil alle aktører som mottar og forholder seg aktivt til ideene, bearbeide ideene og setter sitt preg på dem. Derfor

kan man ikke snakke om ren forflytting av informasjon fra lovgiver til statsforvalteren eller skoleeier, men om translasjon eller omforming (Røvik, Eilertsen, & Furu, 2014; Røvik, 2007).

Røvik, Eilertsen og Furu (2014) viser til at *kyndighet*, *myndighet*, *legitimitet* og *ferdigheter* er forutsetninger for å lykkes med implementering av reformidèer. Kyndighet involverer kunnskap om ideenes intensjon og innhold. Myndighet handler om legitim og legal makt, og inkluderer muligheten til å disponere ressurser og strukturer. Legal makt innebærer å forplikte og skape engasjement og insentiv. Legitimitet etableres gjennom deltagelse i egen og andres læring på ideenes landingsplass. Ofte beskrives dette med begrepene *arena* og *nisje*. Arena viser til hvor oversettelsen skjer. Begrepet nisje brukes for å forstå hvorfor ideer eller deler av ideer tas imot av aktørene og hva som karakteriserer mottakerne (Røvik, Eilertsen, & Furu, 2014).

Analytisk kan en skille mellom fire grunnleggende oversettelsesregler; kopiering, addering, fratrekking og omvandling. Virkningen av å bruke hver av disse klassifiseres fra «svak omforming til betydelig omforming av det som oversettes» (Røvik, 2007, s. 307). Ved iverksetting av lovver og forskrifter har en innskrenket frihetsgrad til å endre, og oversettelsen vil i stor grad forløpe som kopiering (Røvik, 2007).

Innenfor en translasjonsteoretisk tilnærming, brukes begrepet translasjon som begrep på omforming av praksiser fra en kontekst til en annen. Når en ide overføres eller kontekstualiseres, må en gjennom en todelt prosess; først dekontekstualiseres for så å bli rekontekstualisert. Dekontekstualisering er når praksiser oversettes til ideer. I denne prosessen tas ideen ut av sammenheng og gis et språk eller en representasjon, slik at den kan overføres. Representasjon kan være i form av muntlig presentasjon eller skriftlig tekst. Den andre delen av prosessen er kontekstualisere. Her blir ideen introdusert og oversatt til en versjon som passer inn i organisasjonens kultur. Prosessen vanskeliggjøres hvis det som skal kontekstualiseres ikke er kompatibelt med gjeldene praksis i organisasjonen (Røvik, 2007).

3.2 Offentlig politikk og styringsvirkemidler

Politikk handler om «hvordan makt anvendes – gjennom de tiltakene, programmene eller reformene som offentlig myndigheter iverksetter overfor befolkningen» (Vabo, Klausen, & Askim, 2020, s. 12). Det finnes ulike forklaringsmodeller for offentlig politikk, og disse kan grovt sorteres i struktur-, institusjons- og interessebaserte forklaringsmodeller (Vabo, Klausen, & Askim, 2020). Strukturerte modeller vektlegger i stor grad hvilke konsekvenser

den sosioøkonomiske utviklingen har for endring av offentlig politikk. Institusjonsbaserte modeller har fokus på hvordan formelle og uformelle institusjonelle forhold påvirker politikken. Det handler blant annet om maktstruktur. Interessebaserte modeller tar utgangspunkt i aktørens rolle. Med dette menes partienes preferanser, interessegrupper sine meninger og velgernes stemmer. Inndelingen i struktur-, institusjons- og interessebaserte forklaringsmodeller handler om hva modellene vektlegger, med andre ord et gradsskille, og ikke et absolutt skille (Vabo, Klausen, & Askim, 2020).

Ulike virkemidler blir brukt når offentlig politikk skal iverksettes. Dette kan være alt fra informasjon, økonomiske insentiver eller staff, lover, regler og forskrifter (Røiseland & Vabo, 2016). Det er vanlig å dele virkemidlene inn i fire overordnede kategorier; juridiske, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler (Difi, 2019).

Lovregulering er et sterkt virkemiddel som brukes for å pålegge kommuner oppgaver eller iverksette visse løsninger som krever lovhjemmel. Endring av opplæringsloven kapittel 9A i 2017, er et eksempel hvor staten ønsket nye virkemidler for å løse utfordringer knyttet til skolemiljø. Gjennom endring av opplæringsloven kapittel 9A gis det også hjemmel for bruk av andre virkemidler som økonomiske og organisatoriske. En vesentlig organisatorisk endring etter innføring av nytt kapittel 9A, var å flytte vedtaksmyndigheten fra kommunenivå (rektor) til statsforvalteren, og som konsekvens av dette ble Utdanningsdirektoratet instans for klagebehandling (Utdanningsdirektoratet, 2018a). Statsforvalterembetene fikk tildelt flere stillinger for å kunne utføre jobben som håndhevingsmyndighet i skolemiljø saker, og kan, med hjemmel i opplæringsloven, ilegge kommuner bot hvis de ikke iverksetter tiltakene som fremkommer i enkeltvedtaket innen bestemte frister. Lovregulering og bruk av makt gjennom kontroll og sanksjoner omtales ofte som harde virkemidler (Røiseland & Vabo, 2016).

Nyere forskning viser til at såkalte myke virkemidler, som rådgiving og veiledning, kan ha større effekt enn tidligere antatt (Røiseland & Vabo, 2016; Johnsen, 2019; Vabo, Klausen, & Askim, 2020). Statsforvalterembetene har et todelt mandat. På den ene siden skal embetet gi råd og veiledning overfor kommunene, samtidig som de har rollen som håndhevingsmyndighet i enkeltsaker knyttet til blant annet skolemiljø. I rapporten *Fylkesmannsrollen. Utvikling og utfordring* (FAD, 2012) omtales mandatet til statsforvalteren som tvetydig. På den ene siden er målsettingen å begrense detaljstyrende virkemidler overfor kommunen. På den andre siden må saksbehandlingspraksis speile lovverket og forskrifter; og den har de siste tiårene vært preget av sterk vekst i individuelle rettigheter for innbyggerne, noe som kjennetegner nytt kapittel 9A i opplæringsloven.

Statsforvalteren står i et krysningpunkt hvor «lovfesting av rettigheter medfører økt oppmerksomhet og sterkere oppfølging av kommunens virksomhet, og strammer slik sett inn kommunenes handlingsrom» (FAD, 2012, s. 10). På den andre siden har statsforvalterembetet et ansvar for at den nasjonale politikken fra utdanningsmyndighetene blir fulgt, og skal gjennom tilsyn se til at lovverket følges opp. Statsforvalterens legitimitet som rettssikkerhetsinstans overfor innbyggerne er knyttet til effektiv og korrekt vurdering av om lovers formål og myndighetskrav blir oppfulgt og etterlevd i kommunenes praksis (FAD, 2012). I evaluering av nytt kapittel 9A, uttrykte representanter fra statsforvalterembetene at det har vært krevende å få til lik praksis mellom embetene, da det var mangel på sentrale føringer for saksbehandling når lovverket ble iverksatt (Deloitte, 2019). Det var fagsamlinger i regi av Utdanningsdirektoratet, men saksbehandlingsveilederen kom først ni måneder etter at lovverket var innført. Håndtering av partsrettigheter, særlig knyttet til den skjerpede aktivitetsplikten, og håndtering av tvangsmulkt, er eksempel på områder statsforvalterne har opplevd som krevende å håndtere (Deloitte, 2019).

3.2.1 Styringsvirkemidler

Innenfor utdanningssektoren er reformer først og fremst et politisk styringsredskap (Karlsen, 2006; Langfeldt, 2008). Johnsen (2019, s. 177) definerer styring som «et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formelle styringsinstrumenter, og er derfor først og fremst systemorientert».

Styringsverktøy innenfor offentlig politikk er teknikker som myndighetene bruker for å utøve makt for å oppnå støtte og påvirke innbyggerne i en bestemt retning eller med mål om å forebygge endringer i samfunnet (Johnsen, 2019). I faglitteraturen finnes det ulike tilnærminger til styring. I den internasjonale litteraturen deles styringsinstrumentene inn i flere typologier, og det er spesielt to det refereres ofte til (Røiseland & Vabo, 2016). Den ene er Christopher Hoods inndeling i NATO-skjemaet. Forkortelsen NATO står for *nodality*, *authority*, *treasure* og *organization*» (Hood & Margetts, 2007). På norsk oversettes dette til nodalitet/informasjon, autoritet, finanser/økonomi og organisasjon. Vedung (2006 og 2007) hevder at diskusjonen om styringsvirkemidler handler om diskusjon om makt, og mener at virkemidlene brukes for å påvirke endringer eller for å sikre seg støtte. Han står for den andre typologien som deler styringsvirkemidlene inn i *carrot*, *sticks* og *sermons* (Vedung, 2007); på norsk «gulrøtter eller økonomiske initiativ, pisk eller reguleringer, og overtalelser eller normative overbevisninger» (Røiseland & Vabo, 2016, s. 60). Regulering eller pisk handler

om trusler om negative sanksjoner, som for eksempel at eleven eller foreldre kan melde saken til statsforvalteren etter fem virkedager om de ikke er fornøyd med hvordan skolen har håndtert skolemiljøssaken. Gulrøtter eller økonomiske virkemidler skal oppmuntre mottakerne til å handle i tråd med regelverket med mål om å oppnå et gode eller hindre negative konsekvenser. Informasjon handler i stor grad om moralsk overbevisning (Vedung, 2007). Som nevnt tidligere, er det også vanlig å gjøre et skille mellom bruk av myke og harde styringsvirkemidler.

Røiseland & Vabo (2016) skiller mellom «harde» og «myke» styringsvirkemidler og fremstiller NATO- modellen på denne måten (Røiseland & Vabo, 2016, s. 62):

Grad av tvang i type styringsvirkemidler		Grad av tvang i bruk av styringsvirkemidler	
		Myk	Hard
Myk	Nodalitet	Informasjonsmessig supplement	Informasjonsmonopol
	Finanser	Flere kilder	En kilde
Hard	Autoritet	Ikke bindende reguleringer	Bindende reguleringer
	Organisasjon	Indirekte handling	Direkte handling

Figur 2. Typer av styringsvirkemidler og «hard» og «myk» bruk av disse

Nodalitet i den myke formen handler om å dele informasjon, men også om å påvirke gjennom oppfordringer og politiske signaler. Utarbeiding av veiledere om hvordan skolen skal håndtere skolemiljøssaker, og hvilke rettigheter foreldre og elever har, er en myk måte å få frem det politiske budskapet. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet power-point-presentasjoner, korte filmsnutter som forklarer regelverket på en enkel og informativ måte og informasjonsplakater. Skolen oppfordres til å videreformidle informasjon til foreldre og elever, og nettsidene ligger lett tilgjengelig for allmennheten. Direktoratet har også utarbeidet informasjon på flere språk, slik at en sikrer at informasjonen når frem til minoritetsgrupper i samfunnet (Utdanningsdirektoratet, 2020a). Informasjonsmaterialet er lett tilgjengelig på nettsiden til Utdanningsdirektoratet. Nodalitet har størst kraft når staten har store mengder korrekt og oppdatert data som er relevant for offentlig politikk, og som befolkningen stoler på (Vabo, Klausen, & Askim, 2020). I den harde formen kommer nodalitet til uttrykk når det offentlige er i en monopolsituasjon. Teoretisk sett kan dette benyttes for å gi ut manipulerende informasjon (Røiseland & Vabo, 2016).

Myk bruk av *finanser* handler om at organisasjonen har flere finansieringskilder, og de vil da ha mer frihet og selvstyre. Innenfor offentlig sektor har man som regel bare en kilde og en vil være økonomisk avhengig av insentiver fra den ene kilden. I modellen over, betegnes dette som en hard form for finansering og man vil ha liten grad av økonomisk frihet (Røiseland & Vabo, 2016).

Autoritet som styringsvirkemiddel representerer den typiske harde bruken av lover, forskrifter og rundskriv som pålegger berørte parter å utføre bestemte handlinger, noe vi kjenner godt igjen ved innføringen av kapittel 9A i opplæringsloven. Det kan fremkomme spenninger mellom statlig styring gjennom lovpålagte oppgaver og det kommunale selvstyret når det gjelder styring av skolene (Møller, 2016). Virkemidlet blir spesielt hardt om dette følges opp med kontroll og sanksjoner, noe som er en av oppgavene til statsforvalterne. En mykere utgave av dette virkemidlet, vil være å gi råd og veiledning hvor en presenterer veiledere og lovverket med mål om å påvirke til rett regelbruk. Eksempel på dette er regelverkssamlinger i regi av statsforvalteren. Her får skoleeier og skoleledere informasjon om hvordan man skal tolke lovverket og hva statsforvalteren vektlegger i sine vedtak. Statsforvalteren går også gjennom case for å vise hvordan skolen kan gjøre grundige undersøkelser for å finne de opprettholdende faktorene. Den myke bruken av autoritet kan ligne på den myke formen for nodalitet hvor en tar utgangspunkt i informasjonsutveksling og påvirkning i form av dialog mellom partene. Det som skiller disse, er at det autoritative virkemidlet tar utgangspunkt i en formell ovenfra og ned tilnærming (Røiseland & Vabo, 2016).

Til slutt har vi bruken av *organisasjon* som et hardt styringsvirkemiddel, som gjelder for virksomheter innenfor det offentlige (Røiseland & Vabo, 2016). En myk måte som en kan bruke dette virkemidlet på, er at det offentlige deltar i organisert samarbeid som for eksempel nettverk.

Ut fra gjennomgangen over ser man at utdanningsmyndighetene i stor grad benyttet harde styringsvirkemidler ved innføring av nytt kapittel 9A i opplæringsloven. Fokuset i min oppgave er på rettslig styring og hvordan statsforvalteren tolker og forstår regelverket i saker hvor elever opplever seg krenket av voksne, og i hvilken grad det blir brukt makt for å gjennomføre tiltakene som statsforvalteren pålegger skoleeier. Velger de en myk tilnærming i form av informasjon og opplysning om hva skoleeier bør gjøre, eller er det formulert som krav og trussel om bøter om tiltakene ikke er iverksatt innen rimelig tid. Dette handler om profesjonelt skjønn, da det ikke finnes allmenngyldige handlingsregler og en må bruke egen

dømmekraft for å sette et grensesnitt om aktivitetsplikten er oppfylt eller ikke (Molander, 2013).

3.3 Profesjonelt skjønn

Utøvelse av skjønn hevdes å være kjernen i profesjonelt arbeid (Molander, 2013).

Statsforvalteren, kommuner og skoleledere plikter å handle innenfor lovgivningens rammer og må kunne gjøre rede for sine vurderinger og beslutninger. Rettsregler blir fortolket og oversatt til handling; og som tidligere nevnt, har statsforvalteren et ansvar for å hjelpe kommunene med tolkning av regelverket. Likefult må statsforvalteren som håndhevingsinstans behandle hver sak individuelt ved hjelp av lovverket og det profesjonelle skjønn for å fatte beslutninger. Når skjønn utøves, er det en forventning at avgjørelsen kan begrunnes i det offentlige rom (Molander, 2013). Dette er et viktig rettsprinsipp, og opplæringsloven bygger på dette prinsippet (Jakhelln & Møller, 2016). Lovverket, veiledere og profesjonsetiske retningslinjer gir retning for arbeidet, men bak valgene man tar står hver enkelt profesjonsutøver ansvarlig. Molander (2013, s. 47) viser til at ansvarliggjøring handler om «accountability» og han deler det inn i tre ledd. «Noen må gjøre rede for noe overfor noen. En aktør med skjønnsmyndighet må gjøre rede overfor oppdragsgiver eller «prinsipal», som har betrodd ham myndigheten». Accountability er en prosess hvor man har ansvar for hva en gjør eller har gjort, og en må begrunne de valg en har tatt.

Utøvelse av skjønn i statsforvalterembetene, etter regelverksendringen av kapittel 9A i 2017, er basert på at myndighetene har tillit til at statsforvalterne utfører oppgaven som håndhevingsmyndighet på god måte. Målet er å sikre elever en rettfærdig saksbehandling som tar utgangspunkt i elevens subjektive opplevelse. Hovedmålet med regelverksendringen i 2017 var å ivareta rettighetene til enkeltelever på en enklere, raskere og tryggere måte. Dette skal gjøres gjennom undersøkelse, vurdering og til slutt konklusjon. I veilederen fra Utdanningsdirektoratet vises det til at den rettslige problemstillingen statsforvalteren må ta stilling til er om skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes for at eleven skal få det trygt og godt på skolen, altså forta en skjønnsmessig vurdering (Utdanningsdirektoratet, 2018a). Prosessen skriftliggjøres og sammenfattes i enkeltvedtak. Skoleeier forplikter seg til å gjennomføre de tiltak de eventuelt blir pålagt, og har ikke adgang til å påklage vedtaket. Med andre ord, statsforvalteren skal ta stilling til om skolen har oppfylt aktivitetsplikten etter

opplæringsloven §§ 9A-4 og 9A-5 og beskrive hvilke tiltak som må iverksettes om aktivitetsplikten delvis eller helt ikke er oppfylt.

Rettsliggjøring er et begrep som brukes om økende rettsregulering av samfunnet, og når lovverket i økende grad formuleres som rettskrav for den enkelte. Men rettsliggjøring kan også ses på som en politisk maktutøvelse for å fremtvinge ønsket politikk (Vabo, Klausen, & Askim, 2020). En annen forklaringsmodell kan være at rettsliggjøring forskyver makten fra myndighetene til rettsvesenet og domstolene. På mange måter blir dette å forstå rettsliggjøringen i samfunnet som et resultat av svakheter ved vårt demokratiske system. Når myndighetene ikke har løst sine oppgaver på en tilfredsstillende måte, må rettsvesenet ta over.

Rettsliggjøring er tosidig; den innskrenker friheten for den enkelte, samtidig som den sikrer individets frihet (Andenæs, 2016). Jussen blir brukt for å sikre elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, og er en konsekvens av at mange barn og ung rapporterer at de ikke har det bra på skolen (Wendelborg, 2020). Men dette kan medføre at jussen blir instrumentell og kommer i skyggen av pedagogiske overveielser for å løse konflikter i skolen. Rettskilder og rettspraksis kan være et viktig kompass for å utøve det profesjonelle skjønn på en forsvarlig måte.

I dette kapitlet har jeg redegjort for det teoretiske rammeverket som oppgaven bygger på. Videre vil jeg gå inn på metode og forskningsdesign og redegjøre for hvordan studien skal gjennomføres.

4. Forskningsdesign og metode

I dette kapitlet vil jeg belyse og begrunne de valg jeg har tatt, i forhold til forskningsdesign og metode.

Forskningsdesign er en plan for hvordan man tenker å gjennomføre prosjektet (Bukve, 2016). Som nevnt tidligere, er formålet med oppgaven å få innsikt i hvordan statsforvalteren tolker og håndhever regelverket i saker hvor elever opplever seg krenket av voksne på skolen. Videre er jeg interessert i å finne ut om saksbehandlingspraksisen er lik mellom embetene eller om det fremkommer forskjeller. Hovedproblemstillingen er: *Hvordan håndhever statsforvalterne bestemmelsene i opplæringsloven kapittel 9A i saker hvor elever opplever seg krenket av ansatte på skolen?*

4.1 Forskningsdesign

I følge Yin (2014) er det tre forhold som man må ta i betraktning når en vurderer om casedesign er det rette valget for forskningsprosjektet. De tre forholdene er formulering av problemstilling, graden av kontroll forskeren har over aktuelle hendelser, og om fokuset er på nåtidige hendelser. Yin (2014) mener at dersom problemstillingen er formulert som et *hvorfor-* eller *hvordan-*spørsmål, er muligheten stor for at casedesign er hensiktsmessig. Min problemstilling er formulert som et hvordan-spørsmål, og jeg ønsker å studere hendelser i nåtid.

Jeg er interessert i å finne ut hvordan statsforvalterne håndhever regelverket i saker hvor elever opplever seg krenket av ansatte, og hvordan dette kommer til uttrykk i enkeltvedtakene. Forskningsprosjektet tar utgangspunkt i å studere samme fenomen i flere statsforvalterembeter, og kan derfor karakteriseres som en flercasestudie.

4.2 Metodiske overveielser

Det neste skrittet var å bestemme hvilken metode som var relevant for problemstillingen. Problemstillingen tar utgangspunkt i hvordan saksbehandlingspraksisen er, og inviterer til bruk av kvalitativ metode. «Karakteristisk for kvalitativ forskning er at vi søker en forståelse av sosiale fenomener» (Thagaard, 2018, s. 15) . Men det finnes mange fremgangsmåter innenfor kvalitativ metode. Den første avveiningen jeg måtte ta var om å bruke foreliggende

data i form av enkeltvedtak og andre saksdokumenter, gå ut i feltet for å innhente data gjennom intervju, eller å gjøre begge deler. Silvermann (2014, i Thagaard, 2018, s. 53) fremhever verdien av å bruke det han kaller «naturlig forekommende data». Denne typen data kan være styringsdokumenter, enkeltvedtak eller andre foreliggende tekster. Et viktig poeng med disse dataene, er at tekstene er skrevet for et annet formål og gir innblikk i hva deltakerne gjør, og hvilke retningslinjer de forholder seg til. Et annet sentralt poeng er at analyser av dokumentene ikke har «de etiske begrensninger som analysen av felldata har», og vil ikke være påvirket av forskerens medvirkning (Thagaard, 2018, s. 53).

En viktig del av forskningsprosjektet er å få innblikk i statsforvalterembetene sin saksbehandlingspraksis som førsteinstans i saker hvor elever opplever seg krenket av voksne. Dette fordrer innsyn og studie av saksdokumenter, fortrinnsvis enkeltvedtak. I et større forskningsprosjekt, og for å heve validiteten, ville det i tillegg vært interessant å gjennomføre dokumentanalyse av saksdokumenter i klagesaker hos Utdanningsdirektoratet, og intervjuet representanter ved Utdanningsdirektoratet, statsforvalterembeter og på kommunenivå. Dette ville gitt innblikk i flere nivå og de ulike interessentene sin tolkning og forståelse av lovverket. Saksbehandling og tolkning av juridiske dokumenter bygger på rettslig regulerte normer, men påvirkes også av profesjonelle normer. Sistnevnte er «sosialt definerte normer som er skapt i et profesjonelt system, og som angir hvilke handlinger som er forventet av en yrkesutøver» (Fjørtoft, Vatn, & Eriksen, 2017, s. 5). Lovtekstlesing og rettsanvendelse danner bakteppet for å foreta en skjønsmessig vurdering basert på den informasjonen man har tilgjengelig. Utøvelsen av skjønn og hvordan man forstår og tolker lovverket er på mange måter kjernen i forvaltningsarbeidet i offentlig sektor (Molander, 2013). Ulike nivå og interessenter er ikke alltid enige, og i skjønnsituasjoner kan det oppstå uenighet om tolkning av juridiske styringsdokumenter og følgende utøvelse av det profesjonelle skjønn (Møller & Sivesind, 2016). Det hadde vært interessant å belyse dette i oppgaven og ville, som tidligere nevnt, fremmet flere perspektiv og sannsynligvis styrket validiteten. Men, et slikt prosjekt lar seg ikke gjennomføre innenfor rammen til en masteroppgave.

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet, vurderte jeg kombinert metodisk strategi, men da hadde jeg måttet avgrense undersøkelsen til to statsforvalterembeter med tanke på oppgavens ramme. Jeg har etter nøye vurdering valgt å bygge forskningen på dokumentanalyse av anonymiserte enkeltvedtak fra fem statsforvalterembeter. Dette begrunnes ut fra problemstillingen og forskningsspørsmålene som er beskrevet i innledningen. Jeg forsker på statsforvalternes saksbehandlingspraksis etter innføringen av nytt kapittel 9A i

opplæringsloven i 2017. Dette handler om iverksetting av offentlig politikk hvor myndighetene tildelte statsforvalterne en ny oppgave i form av å bli håndhevingsmyndighet i skolemiljø saker. Tidligere hadde vedtaksmyndigheten ligget på kommunenivå og fylkesmannen (etter 2021 statsforvalter) var klageinstans. Lovendringen har kommet som en konsekvens av at skoleeiere og skolene ikke har lykkes godt nok med å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø (NOU, 2015: 2)

Problemstillingen og forskningsspørsmålene søker svar på hvordan statsforvalterembetene tolker og forstår regelverket i saker hvor elever opplever seg krenket av ansatte på skolen, og hvordan dette kommer til uttrykk gjennom saksbehandling. Statsforvalteren skal realitetsbehandle om skolen har oppfylt aktivitetsplikten etter opplæringsloven § 9 A-4, og statsforvalteren har ansvar for at saken er så godt opplyst som mulig før enkeltvedtak fattes. Avgjørende for om en skole har oppfylt aktivitetsplikten, er om skolen har gjennomført de aktiviteter som med rimelighet kan forventes i den konkrete sak. Statsforvalterens saksbehandling i form av vurderinger og konklusjoner blir i den enkelte sak beskrevet i enkeltvedtak. Om skolen ikke har oppfylt aktivitetsplikten, vil statsforvalteren pålegge skolen tiltak, og skoleeier har ansvar for at pålegg i enkeltvedtaket gjennomføres i henhold til gitte frister.

Jeg mener at dokumentanalyse av enkeltvedtak er essensielt for å kunne belyse og gi innsikt i hvordan statsforvalterne praktiserer regelverket, og gi svar på om det fremkommer lik saksbehandlingspraksis i embetene. Ved å innhente enkeltvedtak fra fem av ti statsforvalterembeter får jeg innblikk i saksbehandlingspraksisen i halvparten av embetene. Jeg mener at dette vil styrke oppgavens validitet, fremfor å velge en kombinert metodisk strategi med utgangspunkt i færre statsforvalterembeter.

4.3 Forskningstilnærming

Prosjektet har en kvalitativ forskningstilnærming basert på forskningsspørsmålene beskrevet i innledningen. Problemstillingen tar utgangspunkt i en smal del av arbeidet med opplæringsloven kapittel 9A, da fokuset er rettet mot statsforvalternes håndheving av saker hvor elever opplever seg krenket av ansatte på skolen. Oppmerksomheten er rettet mot statsforvalterembetenes saksbehandlingspraksis og hvordan dette kommer til uttrykk i enkeltvedtakene i saker som tar utgangspunkt i opplæringsloven § 9A-5, skjerpet aktivitetsplikt.

Prosjektet baserer seg på dokumentanalyse av saker hvor eleven eller foreldrene opplever at skolen og skoleeier ikke klarer å sette inn gode nok tiltak, og de henvender seg til statsforvalteren. Som nevnt innledningsvis, er statsforvalteren håndhevingsinstans i skolemiljøsaker, og fatter enkeltvedtak i saker som meldes til dem.

Bestemmelsene i opplæringsloven kapittel 9A forutsetter at skolen ved rektor iverksetter tiltak umiddelbart når rektor blir kjent med at en elev opplever seg krenket av ansatt/ansatte på skolen (Stette, 2019). Videre har rektor plikt til å orientere skoleeier umiddelbart.

Statsforvalternes rolle er å vurdere om skolen/skoleeier har oppfylt aktivitetsplikten og øvrige delplikter som er nedfelt i opplæringsloven kapittel 9A. Statsforvalteren skal vurdere og ta stilling til om skolen har gjennomført de aktivitetene som en med rimelighet kan forvente. Her må statsforvalteren foreta en skjønnsmessig vurdering basert på lovverket, forskning og en faglig standard beskrevet i rundskriv og Prop. 57 (2016-2017). For å sikre at praksis blir mest mulig lik og korrekt, har Utdanningsdirektoratet utarbeidet en saksbehandlerveileder til statsforvalterembetene. I veilederen presiseres det at saksbehandlerne må utøve skjønn i den enkelte sak (Utdanningsdirektoratet, 2018a, s. 1).

4.3.1 Innhenting av enkeltvedtak

For å kunne besvare spørsmålet vedrørende saksbehandlingspraksis, var det behov for å se på den faktiske saksbehandlingen gjennom dokumentstudier av enkeltvedtak. Jeg sendte forespørsel til syv av ti statsforvalterembeter hvor jeg ba om enkeltvedtak og andre relevante dokumenter i saker hvor elever opplevde seg krenket av ansatte på skolen (vedlegg 1).

Innenfor jussens språkdrakt er dette å forstå som et innsynskrav, og skal behandles opp mot regelverket i offentlighetsloven. Fem av syv statsforvaltere har svart på forespørselen og har konkludert med delvis innsyn. Dette begrunnes ut fra bestemmelsene i offentlighetsloven § 13 og forvaltningsloven § 13. Et forvaltningsorgan ikke kan gi ut opplysninger om «noens personlige forhold» (jf. forvaltningsloven §13). Allerede i innhentingsfasen fremkommer det ulik saksbehandling. Hovedregelen er at det er innsynsrett, jf. offentlighetsloven § 3, og unntak kan bare gjøres med hjemmel i lov og skal begrunnes (Offentlighetsloven, 1967). Det betyr at statsforvalterne er pliktige til å svare opp innsynskrav og begrunne sine avgjørelser. To av statsembetene har ikke behandlet forespørselen. Fem embeter har behandlet søknaden og gitt delvis innsyn, men det har vært stor variasjon mellom embetene i omfanget av sladding og saksbehandlingstid. Fire av fem embeter har sladdet navn og andre identifikatorer, mens det siste embetet har sladdet vesentlig mer. Det må her nevnes at

anonymiseringen på ingen måte har hindret analysen av enkeltvedtakene. Tolkning av lovverket og statsforvalterne sine vurderinger fremkommer tydelig i samtlige vedtak. Antall mottatte saker varierer, fra 1 til 19 saker per embete. Antall saker vil sannsynligvis variere ut fra innbyggertallet i fylket, og kapasitet til å hente frem sakene. Lang saksbehandlingstid grunnis i at alle saker må hentes frem manuelt. I telefonsamtale med en saksbehandler uttrykte hun at innsynskravet fra meg hadde påvist mangler i statsforvalterens journalsystem. Embetene kan ikke hente frem en digitalt oversikt over hvor mange saker de har mottatt og behandlet knyttet til opplæringsloven § 9 A-5. Det betyr at saksbehandler må lete manuelt i alle mottatte saker som omhandler skolemiljø. Dette kan også være med på å forklare hvorfor det finnes lite informasjon om omfanget av § 9 A-5-saker, og hvorfor antall oversendte saker varierer. Dette er interessant, og vil bli belyst nærmere senere i oppgaven.

Totalt har jeg fått oversendt 38 enkeltvedtak. Ett embete har i tillegg sendt saksdokumenter i sakene som ikke er i strid med taushetsplikten. Dette utgjør mailkorrespondanse, notat fra telefonsamtaler og noen dokumenter fra rektor og/ eller skoleeier.

Tabellen under viser oversikt over hvilke statsembeter som er med i studien og innbyggertallet i statsforvalterembetet, 3. kvartal (Statistisk sentralbyrå, 2020):

Statsforvalter i	Merknad	Innbyggertall:
Oslo og Viken	Delvis innsyn: Enkeltvedtak	Oslo: 694 086 Viken: 1 245 776
Vestland	Delvis innsyn: Enkeltvedtak og et utvalg journalposter	637 011
Innlandet	Delvis innsyn: Enkeltvedtak	370 482
Vestfold og Telemark	Delvis innsyn: Enkeltvedtak	420 715
Møre og Romsdal	Delvis innsyn: Enkeltvedtak	265 214
	TOTALT:	3 633 284

Folketall i Norge, 3. kvartal 2020: 5 384 576

Tabell 1: Oversikt statsembeter og innbyggertall

Jeg fikk 38 enkeltvedtak. Lengden på vedtakene varierer fra 7 sider til 16 sider. Totalt utgjør datamengden omtrent 400 sider. I tillegg til enkeltvedtak har jeg mottatt et utvalg av tilhørende journalposter i 8 av sakene, som utgjør i overkant av 400 sider. Dokumentene er anonymisert fra statsforvalterembetene, og ble oversendt per mail eller i posten. Det har vært

stor variasjon mellom embetene når de sladdede sakene ble oversendt. De første mottok jeg i november 2020, de siste kom i midten av februar 2021. Lederne og saksbehandlerne i de fem embetene som svarte på henvendelsen har vært hyggelige og svært imøtekommende. De har orientert om fremdriften og beklaget lang saksbehandlingstid. Jeg har stor forståelse for at arbeidet med å finne sakene og sladde dokumentene var tidkrevende; spesielt når sakene ikke var kodet i journalsystemet som opplæringsloven § 9A-5-saker.

Metodisk er det viktig å understreke at de 38 enkeltvedtakene jeg har mottatt, og som ligger til grunn for den empiriske analysen, ikke kan betraktes som en fullstendig representativt gjengivelse av saksbehandlerpraksisen hos landets ti statsforvalterembetene. Men sakene kan gi et innblikk i noen trekk eller tendenser i hvordan statsforvalterne forstår og tolker regelverket i saker som omhandler opplæringsloven § 9 A-5.

Studien baserer seg primært på analyse av enkeltvedtak i skolemiljøsaker knyttet til elever som opplever seg krenket av ansatte. Som bakteppe for analysen trekkes lovverket, forskrifter, uttalelser fra Sivilombudsmannen og stortingsproposisjoner inn. Analysen av enkeltvedtakene er gjennomført ved hjelp av analyseguide som tar utgangspunkt i forskningsspørsmålene. Jeg utarbeidet et skjema i Excel og har notert ned for hvert vedtak hvordan statsforvalteren saksbehandler aktivitetsplikten (en kolonne for hver delplikt), hvem som anklages, barnets rett til å bli hørt, barnets-beste vurdering, vurdering av partsrettigheter og statsforvalternes bruk av myke og harde virkemidler. Et ark for hvert embete, og til slutt et ark hvor jeg har utarbeidet en oversikt over tendenser som fremkom i analysen.

Thagaard (2018) trekker frem tre viktig forhold når en bruker dokumenter som kilde. En må ta stilling til dokumentets relevans, autentisitet og troverdighet. Jeg mener at analyse av enkeltvedtak er relevant i forhold til problemstillingen, dokumentene er ekte og utarbeidet av statsforvaltere; som kan betraktes som myndighetenes forlengende arm. Med andre ord, jeg har stor tillit til kilden og enkeltvedtakene er hentet fra reelle skolemiljøsaker.

Kvalitativ innholdsanalyse hjelper meg til å kategorisere innholdet i hvert enkelt dokument slik at jeg får en forståelse av hver enkelt enhet i studien. Jeg har også foretatt en komparativ analyse ved å sammenligne de fem statsforvalterembetene basert på forskningsspørsmålet vedrørende lik eller ulik saksbehandlingspraksis. Thagaard (2018, s. 161) fremhever at «kvalitative analyser bør veksle mellom helhetlige perspektiver og studier av de enkelte delene».

I gjennomgangen av informasjonen har fokuset vært på hvordan fylkesmannen forstår og tolker aktivitetsplikten. Til slutt har jeg fremhevet den informasjonen som er mest relevant og interessant med bakgrunn i forskningsspørsmålene mine. I analysen gjør jeg rede for funn og drøfter hovedtendensene.

4.4 Pålitelighet og gyldighet

Pålitelighet eller reliabilitet handler om i hvilken grad studien er utført på en troverdig og tillitsvekkende måte, og om resultatene kan etterprøves (Thagaard, 2018). I min studie har jeg tatt utgangspunkt i analyse av enkeltvedtak fra fem statsforvalterembeter for å finne svar på mine forskningsspørsmål. Vedtakene omhandler i hovedsak opplæringsloven § 9A-5 og er anonymisert etter regler i forvaltningsloven. I oppgaven gjengis hvilke statsembeter som er med i studien, og min forespørsel er saksbehandlet ved disse embetene. Studien vil kunne etterprøves ved å innhente de samme dokumentene som jeg har fått tilsendt. Dette gjør at studien kan etterprøves og styrker således påliteligheten.

Validitet handler om i hvilken grad datamaterialet fra studien er gyldig. Intern validitet handler om resultatene er gyldige for det utvalget og fenomenet jeg studerer, og om jeg har gjort god nok rede for de valgene jeg har tatt. Ekstern validitet handler om i hvilken grad resultatene kan generaliseres til andre situasjoner og utvalg (Bukve, 2016). For å finne svar på problemstillingen, gjennomførte jeg dokumentanalyse av anonymiserte enkeltvedtak, og mener at det er et relevant datamateriale for å finne svar på min problemstilling. Basert på dokumetstudier fra fem statsforvalterembeter kan jeg ikke generalisere, men kan vise til tendenser i saksbehandlingspraksis. Datamaterialet er gyldig, og kan etterprøves.

5. Presentasjon av funn

I dette kapittelet presenterer jeg resultatene fra dokumentanalyse av 38 enkeltvedtak fordelt på fem statsembeter. Hovedproblemstillingen min er: *Hvordan håndhever statsforvalterne bestemmelsene i opplæringsloven kapittel 9A i saker hvor elever opplever seg krenket av ansatte på skolen?* Problemstillingen handler om hvordan statsforvalteren tolker og forstår rollen som håndhevingsmyndighet, og hvordan dette kommer til uttrykk i enkeltvedtakene.

Innføring av nytt kapittel 9A i opplæringsloven er et politisk grep for å sikre elever rettigheter til et trygt og godt skolemiljø. Endring av kapittel 9A innebærer styrket klageadgang for elever og foreldre, styrket brukermedvirkning, og den åpner for direkte statlig tilsyn. Men hva som er et godt psykososialt miljø er ikke nødvendigvis entydig, og lovgiver har understreket at det er elevens egen opplevelse som er avgjørende om retten til et godt skolemiljø er oppfylt (Stette, 2019).

Jeg starter kapittelet med en redegjørelse av reformen for å gi et bakteppe for de politiske prosessene som førte til omfattende revidering av kapittel 9A høsten 2017. Deretter gjør jeg rede for det rettslige grunnlaget for vurdering av aktivitetsplikten, og den overordnede rettsbestemmelsen at saksbehandlingen skal ta utgangspunkt i elevens opplevelse av situasjonen. Deretter presenter jeg funn med utgangspunkt i problemstillingen og forskningsspørsmålene som er skissert i innledningen (kapittel 1).

5.1 Reformen i offentlig sektor

De siste tiårene har mange nivåer i utdanningspolitikken og skoleverket jobbet aktivt for å skape en inkluderende skole hvor elever kjenner seg trygge og har et godt skolemiljø. Myndighetene har hatt et stort fokus på kvaliteten i skolen, og flere store reformer har vært iverksatt etter millenniumskiftet. Reformen kan sies å være en aktiv og tilsiktet forsøk på å endre kulturelle og strukturelle trekk ved organisasjonen (Røvik, Eilertsen, & Furu, 2014).

Innføring av opplæringsloven kapittel 9A i 2003 var et politisk grep for å få samlet elevenes rettigheter når det gjelder skolemiljø i én bestemmelse. For elever og foreldre ble elevenes rettigheter tydeliggjort, og foreldre fikk klagerett på vedtak. Innføring av kapittel 9A ga også elever og foreldre rett til medbestemmelse i forhold rundt skolemiljø. I lovverket fremkom det tydelig hvilke plikter skolen og skoleeier hadde, men klageretten knyttet til enkeltvedtak begrenset seg til saksbehandlingspraksis etter forvaltningsloven. Rektor fattet vedtak og

statsforvalteren (den gang fylkesmannen) var klageinstans, men hadde ikke myndighet til å pålegge skoleeier å igangsette bestemte tiltak. Pålegg om bedre rutiner og påpeking om avvik fra lovbestemmelsene var avgrenset til statsforvalterens tilsyn i kommunene.

Det første manifestet mot mobbing ble undertegnet 23. september 2002, men den årlige elevundersøkelsen har dessverre avdekket at flere tusen barn og unge de siste tiårene har blitt utsatt for mobbing og krenkelser (Wendelborg, 2020). Skolens arbeid med opplæringsloven § 9A har vært under kraftig politisk press, både fra politisk hold, men også media har påvirket gjennom å fortelle dramatiske historier fra virkeligheten (NOU, 2015: 2). I lys av Pollitt & Bouckaert (2011), som viser til hvordan dramatiske hendelser kan resultere i reformer, kan vi forstå at det for sentrale myndigheter har vært en politisk fanesak de siste tiårene å få slutt på mobbing og krenkelser i skolen.

Revidering av kapittel 9A var en konsekvens av elevundersøkelser, medieoppslag som fortalte om vanskelige og triste saker og ikke minst rapporten *Å høre til* (NOU, 2015: 2). NOU 2015:2 kom med kraftig kritikk av skolens håndtering av skolemiljø saker, og påpekte at mange elever og foreldre opplevde å ikke bli tatt på alvor i møte med skolen. Politikerne hadde et sterkt press på seg for å ta tak i dette problemet og finne en løsning. Løsningen ble innføring av nytt kapittel 9A i opplæringsloven i august 2017.

Reform betyr, som nevnt over, en planlagt og gjennomført endring (Røvik, Eilertsen, & Furu, 2014). Ut fra dette perspektivet kan en forsvare å bruke reformbegrepet om innføring av nytt kapittel 9A. Intensjonene bak kapittel 9A er uendret, men politikerne har styrket elevenes rettigheter og vektlagt at en skal ta utgangspunkt i elevens subjektive opplevelse. Videre er det tydeliggjort hvilke plikter skolen har, og det understrekes at skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering (Stette, 2019).

Varslingsplikten er fremhevet, og statsforvalteren har fått rollen som håndhevingsmyndighet og kan pålegge skoleeier å igangsette tiltak.

5.2 Rettskilder og rettspraksis knyttet til opplæringsloven kapittel 9A

Innenfor jussens tradisjon bygger rettspraksis på rettskilder og rettsavgjørelser. Ser en bort fra opplæringsloven med tilhørende forarbeider, preges utdanningsretten generelt sett av et begrenset rettskildeomfang. I NOU 2015: 2 påpekes behovet for mer utdanningsrettslig forskning og etablering av et utdanningsrettslig fagmiljø, men per i dag er det lite forskning innenfor utdanningsrettslige tema.

En utfordring med tanke på rettspraksis, er at det er avsagt få rettsavgjørelser som berører tolkning og anvendelse av bestemmelsene i opplæringsloven kapittel 9A. Av rettskraftige dommer har sakene handlet om erstatning (Stette, 2019). Per dags dato foreligger det bare en høyesterettsdom om skolens erstatningsansvar for skader som følge av mobbing i grunnskolen, «Kristiansand-dommen» (Rt 2012, s. 146). Høyesterett la til grunn at alle skoler hadde tilgang på forskningsbasert kunnskap om hvordan mobbing skulle håndteres. Høyesterett fastslo som prinsipp at skolens arbeid i mobbesaker skal bygge på tilgjengelig kunnskap, profesjonalitet og forskningsbaserte tiltak (Kristiansand-dommen, 2012). Dette betyr at skoler og statsforvalteren må ta til etterretning at arbeid med mobbesaker skal tuftes på forskningsbaserte tiltak.

5.3 Rettslig grunnlag for statsforvalternes vurdering av aktivitetsplikten

Håndhevsingsordningen er regulert i opplæringsloven § 9A-6. Her er det fastsatt hva statsforvalterne skal vurdere i sin prøving, og rammene for hva som skal inngå i enkeltvedtaket. Statsforvalteren skal vurdere og ta stilling til om de ulike delpliktene i aktivitetsplikten er oppfylt. Videre skal statsforvalteren vurdere om skolen har utarbeidet en aktivitetsplan som er lovlig og oppfylder minstekravene i bestemmelsen. I Prop. 57L (2016-2017) har Kunnskapsdepartementet utdypet at statsforvalteren skal ta stilling til om skolen har gjort det eleven med rimelighet kan forvente for å oppfylle aktivitetsplikten, slik at eleven har det trygt og godt på skolen. Statsforvalteren må foreta en skjønnsvurdering basert på informasjonen de har tilgjengelig og vurdere hva man med rimelighet kan forvente at skolen har gjort på ethvert tidspunkt i saksforløpet ut fra en faglig standard (Kirkebøen, 2013). I veilederen, utarbeidet av Utdanningsdirektoratet vises det til at saksbehandlingen skal vurdere om skolen har oppfylt aktivitetsplikten etter opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, og saksbehandlingen skal følge forvaltningslovens regler og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling (Utdanningsdirektoratet, 2018a).

Opplæringsloven § 9 A-2 viser til at elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Det er elevens subjektive opplevelse som er avgjørende for om retten er oppfylt eller ikke. Skolen eller statsforvalteren skal ikke overprøve elevens opplevelse, men ta utgangspunkt i hans eller hennes opplevelse (Stette, 2019).

Det er varierende hvor omfattende statsforvalterne redegjør for elevens opplevelse i vedtaket. Noen har lange, detaljerte omtaler, andre en kort oppsummering. Felles for alle sakene som er

med i min studie, er at embetene tydeliggjør at det er elevens opplevelse av skolemiljøet som legges til grunn for om aktivitetsplikten er oppfylt eller ikke. Det fremheves også at eleven skal bli hørt og tatt på alvor, men eleven bestemmer ikke tiltakene eller konsekvenser over den som anklages. Som nevnt tidligere, er det en forutsetning at tiltakene skolen har iverksatt er erfarings- og forskningsbaserte. Ut fra min gjennomgang er det overvekt av saker hvor statsforvalteren mener at skolen eller skoleeiere ikke har tatt elevens opplevelse på alvor.

5.4 Hvordan tolker og håndhever statsforvalteren skolens aktivitetsplikt i § 9 A-5-saker?

Skolen har den samme aktivitetsplikten når voksne krenker, som når det er andre grunner til at eleven opplever utrygghet. Plikten er bare skjerpet, noe som stiller krav til at varsler og undersøkelser skal skje raskere og skoleeier skal kobles inn (Stette, 2019). Jeg vil gjennomgå delpliktene i samme rekkefølge som de er nedfelt i opplæringsloven § 9A-4:

- Følge med
- Gripe inn
- Varsle rektor og/eller skoleeier
- Undersøke saken
- Sette inn tiltak

Under delplikten «å sette inn tiltak» vil jeg også trekke frem hvordan statsforvalterne vurderer skolens aktivitetsplan, men først vil jeg redegjøre for hvilke delplikter statsforvalterembetene vurderer.

5.4.1 Hvilke delplikter vurderer statsforvalterne?

Statsforvalteren skal ta stilling til om aktivitetsplikten etter opplæringsloven §§ 9A-4 og 9 A-5 er oppfylt. I Utdanningsdirektoratet sin veileder fremheves det at for å komme til konklusjonen om at aktivitetsplikten er oppfylt, må statsforvalteren ha vurdert alle delplikter (Utdanningsdirektoratet, 2018a). I veilederen påpekes det at særlig plikten å sette inn tiltak må vurderes nøye.

Om statsforvalteren vurderer alle delplikter eller bare noen delplikter, vil ha betydning for konklusjonen om aktivitetsplikten er oppfylt eller ikke. Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet, skal statsforvalterne foreta en rimelighetsvurdering basert på samtaler og innsendt dokumentasjon. Jo bredere prøving av delplikter, dess større grunnlag vil statsforvalteren ha for å utøve profesjonelt skjønn og velge treffsikre tiltak (Kirkebøen, 2013; Molander, 2013).

Det fremkommer noe ulik praksis mellom statsforvalterembetene som er med i min studie. Tre av embetene vurderer alle delplikter. I et av embetene blir delplikten «å følge med» kun vurdert i saker hvor statsforvalteren konkluderer med at skolen har oppfylt aktivitetsplikten. I embetet som har sendt flest saker, fremkommer det noe ulik saksbehandlingspraksis internt, men her begrunnes det hvorfor enkelte delplikter ikke kan vurderes. I dette embetet beskrives lovverket først, deretter en oppsummering av innsendt dokumentasjon, og en argumentasjon som avsluttes med at statsforvalteren konkluderer med at en ikke kan vurdere delplikten basert på innsendt dokumentasjon.

I samtlige saker som er med i min studie er det foreldre eller eleven som har orientert kontaktlærer, rektor eller skoleeier om hendelser som har funnet sted. Med andre ord, skolen har ikke kjent til at eleven har opplevd seg krenket av ansatt. Dette kan være sannsynlig da det er elevens subjektive opplevelse som skal vurderes, og det kan være vanskelig å observere følelser. Men i saker hvor fysiske krenkelser har forekommet, kan det være en sannsynlighet for at kollegaer har valgt eller ikke turt å varsle. Dette er hypoteser som statsforvalteren vil ha vansker med å kunne besvare. Basert på samtaler med parter i saken og innsendt dokumentasjon fra foreldre, rektor og/eller skoleeier, skal statsforvalteren foreta en skjønnsvurdering med bakgrunn i elevens subjektive opplevelse.

De fleste statsforvalterembetene vurderer delpliktene hver for seg. De følger veilederen fra Utdanningsdirektoratet (2018a) og beskriver først lovens krav, deretter fakta og vurdering. Etter hver delplikt konkluderer statsforvalteren om plikten er oppfylt eller ikke.

Et embetene begrenser vedtaket til de delplikter som skolen ikke har oppfylt. De skriver innledningsvis at delpliktene å følge med, gripe inn og varsle rektor og skoleeier er overholdt. Det fremkommer ikke i vedtakene hvilken argumentasjon som ligger til grunn for at delpliktene er oppfylt, med unntak av et vedtak. Her har statsforvalteren vurdert alle delplikter, da konklusjonen er at skolen har gjort det som en med rimelighet må kunne forvente for å oppfylle retten til et trygt og godt skolemiljø, noe som fordrer at alle delplikter er vurdert. I dette vedtaket gir statsforvalteren en kort oppsummering av hva skolen har gjort, deretter statsforvalteren sin vurdering og til slutt en konklusjon.

Videre vil jeg analysere hver delplikt for seg og vise til eksempler fra min studie.

5.4.2 Plikten å følge med

Alle som jobber på skolen har plikt til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø. En viktig forutsetning for å utføre plikten til å følge med, er at enhver ansatt på skolen kjenner plikten og har tilstrekkelig kompetanse. De ansatte må være årvåkne og aktivt observere samspillet mellom elevene, men også følge med om en ansatt opptrer krenkende overfor en elev. I Proposisjon 57 L (2016-2017) er det understreket at skolen har et skjerpet ansvar for å ivareta særskilt sårbare elever.

Samtlige embeter foretar vurderinger om eleven kommer under kategorien særskilt sårbar, og vurderer konsekvensene av skolens tiltak i lys av dette. Omtrent en tredjedel av sakene handler om særskilt sårbare elever som har vansker med det sosiale samspillet og ofte kommer i konflikt med medelever eller lærere. I noen av sakene er problemstillingen hvordan ansatte forholder seg til dem når vanskelige situasjoner oppstår. I flere av sakene hvor ansatte har grepet inn fysisk når situasjoner har oppstått, viser embetene til at dokumentasjonen fra skolen er for dårlig til å vurdere om plikten til å følge med er oppfylt eller ikke. I min studie fremkommer det at i flere av sakene som omhandler særskilt sårbare elever konkluderer statsforvalterne med at skolen og dens ansatte ikke har oppfylt plikten til å følge med.

I åtte av sakene konkluderte statsforvalteren med at plikten til å følge med ikke var oppfylt, og i fjorten av sakene ble ikke delplikten vurdert. Det fremkommer marginale forskjeller på hvordan statsforvalterne vurderer spørsmålet om å følge med, i de embetene som gjør en vurdering av denne delplikten. I disse embetene vurderer de både det systematiske arbeidet som skolen gjør, og trekker inn konkrete eksempler for hva skolen har gjort for å følge med. I argumentasjonen tilpasser embetene sakens karakter og skjerper kravene om saken gjelder en særskilt sårbar elev. Argumentasjonen bygger på informasjon fra skole, foreldre og eleven.

Et embete peker på at terskelen for å ha fulgt godt nok med ikke skal legges for høyt, da en for omfattende plikt vil grense for mye til delplikten å undersøke saken. Her peker statsforvalteren på et vesentlig punkt; en for bred tilnærming til delplikten kan medføre at en blander inn undersøkelsesplikten og/eller plikten til å gripe inn. På den andre siden kan en for smal tilnærming medføre at en overser viktige faktorer som for eksempel samspillet i forkant av en hendelse. Her må statsforvalteren foreta en skjønnsvurdering i hver enkelt sak (Molander, 2013).

5.4.3 Plikten å gripe inn

Alle som jobber på skolen har plikt til å gripe inn mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering (jf. opplæringsloven § 9A-4 første ledd). Hvordan delplikten utøves, vil variere med den konkrete situasjonen og hvordan ansatte vurderer situasjonen. Det som kjennetegner plikten å gripe inn, er at handlingen skjer umiddelbart og at den er rettet mot å stoppe en situasjon som pågår og er forholdsvis akutt. Plikten er avgrenset til tiltak som er mulig for den ansatte å gjennomføre, både av hensyn til seg selv og elevene. Plikten er også avgrenset til at det ikke er hjemmel for bruk av fysisk makt i opplæringsloven, med unntak av situasjoner hvor det foreligger nødverge eller nødrett.

To statsembeter har ikke vurdert delplikten, med unntak av saker hvor statsforvalteren konkluderer med at skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes. I disse sakene foretar det ene embetet en kort vurdering, mens det andre embetet gjør en mer grundig vurdering. Sistnevnte viser til innsendt dokumentasjon fra skolen og redegjør konkret for hvordan skolen har grepet inn, og konkluderer ut fra bestemmelsene i lovverket at dette er tilstrekkelig til å oppfylle delplikten.

I flere av sakene konkluderer statsforvalteren med at plikten til å gripe inn ikke er oppfylt. Et embete viser i en sak til at plikten til å gripe inn gjelder også overfor voksne som opptrer krenkende overfor elever. Statsforvalteren skriver: «Det fremkommer av innsendt dokumentasjon at det har vært andre voksne tilstede under hendelser uten å gripe inn». Statsforvalteren understreker og pålegger skoleeier å sørge for at skolen og dens ansatte får kunnskap om lovverket, og sørge for at de ansatte forstår at det foreligger skjærpede krav når ansatte krenker elever. Her benytter statsforvalteren (prinsipalen) et hardt styringsvirkemiddel hvor en pålegger agenten å se til at lovverket blir etterfulgt.

Et annet embete beskriver en sak hvor eleven selv utagerer både fysisk og verbalt.

«Statsforvalteren understreker at rektor har ansvar for at alle ansatte kjenner til gripe inn plikten, og vet hvordan de skal opptre overfor elever som viser utfordrende atferd».

Statsforvalteren konkluderer med at skolen har oppfylt plikten til å gripe inn, men tydeliggjør i vedtaket at skolens ansatte ikke har tilstrekkelig kompetanse og mangler en felles forståelse for hvordan de skal gripe inn når situasjoner oppstår. Utfallet av dette er at ansatte ikke vet hvordan de skal gripe inn når eleven blir verbal eller fysisk, og konsekvensen blir at atferden får eskalere og de ansatte må gripe fysisk inn for å stoppe eleven, noe eleven opplever som krenkende. I denne saken blir juridisk tolkning vurdert opp mot etiske normer og plikten ansatte har til å opptre profesjonelt (Molander, 2013). Skolen har grepet inn, men ut fra

statsforvalterens skjønnsutøvelse velger han å påpeke at de ansatte trenger mer kompetanse for å gripe inn på en mer hensiktsmessig måte. Delplikten er oppfylt, men statsforvalteren ber rektor om å se til at ansatte får tilstrekkelig kompetanse slik at de kan jobbe forebyggende fremfor å komme i situasjoner hvor de fysisk må gripe inn.

En lignende sak, fra et annet embete, handler om en elev som er fysisk- og verbalt utagerende overfor voksne. Her viser statsforvalteren til at skolens notater viser at de ansatte må holde eleven fysisk, og vurderer dette som nødverge. Selv om bruk av tvang og makt kan være nødvendig og lovlig, understreker statsforvalteren at «fysisk inngripen kan oppleves som krenkende og traumatisk for en elev, noe skolen må ta hensyn til i etterkant av hendelsen». Statsforvalteren skriver videre at de ikke kan vurdere lovligheten av fysisk inngripen, da bruk av tvang og makt ikke er hjemlet i opplæringsloven.

I noen av sakene vises det ikke til konkrete hendelser, men en følelse eleven har. I disse sakene konkluderer statsforvalterembetene med at det ikke er hendelser å gripe inn i, og følgende kan ikke delplikten vurderes. I flere av sakene skriver statsforvalteren at i innsendt dokumentasjon fremkommer det ikke beskrivelser av hvem som har grepet inn eller hvordan det ble grepet inn, og konklusjonen blir at statsforvalteren ikke kan vurdere delplikten.

Generelt fremkommer det tilnærmet lik saksbehandlingspraksis i de sakene hvor statsforvalteren vurderer delplikten.

5.4.4 Plikten til å varsle rektor eller skoleeier

Dersom en som jobber på skolen får mistanke om eller kjennskap til at en annen som jobber på skolen, utsetter en elev for krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering, skal vedkommende straks varsle rektor (jf. opplæringsloven § 9 A-5). Den ansatte kan ikke velge om han eller hun skal varsle rektor ved mistanke eller kjennskap til at en ansatt har opptrådd krenkende overfor en elev. Målet med bestemmelsen er at rektor skal få en overordnet og fullstendig oversikt over hvordan elevene har det, og rektor har plikt til å orientere skoleeier. Dersom det er en i skoleledelsen som står bak krenkelsen, skal skoleeier varsles direkte av den som fikk mistanke eller kjennskap til hendelsen (Stette, 2019).

Embetene viser til lovverket og foretar en vurdering og drøfting basert på innsendt dokumentasjon fra skolen. I seks av sakene konkluderer statsforvalteren med at de ikke kan vurdere delpliktet, da innsendt dokumentasjon ikke gir svar på om ansatte har overholdt

varslingsplikten eller ikke. I flere av disse sakene skriver statsforvalteren at det er foreldrene som har varslet. Varslingsplikten går ut på hvorvidt ansatte har varslet, ikke om foresatte har gjort det. Videre påpeker statsforvalteren i et embete at det er viktig å sørge for at rektor og eventuelt skoleeier ikke bare er kjent med saken, men at han eller hun er varslet om den ansattes gjentatte kjennskap til elevenes opplevelse av skolemiljøet. Her viser statsforvalteren til at ansatte har gjentatt varslingsplikt dersom det oppstår nye hendelser som er med på å underbygger mistanke og/eller kjennskap til at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø.

I tjueto saker er varslingsplikten brutt. I noen av sakene har ikke kontaktlærer orientert rektor når foreldrene har orientert han/henne, men i flesteparten av sakene har ikke rektor overholdt plikten til å varsle skoleeier når rektor ble kjent med at en elev opplevde seg krenket av ansatt. I flere av sakene innhenter statsforvalteren dokumentasjon fra skoleeier, skriftlig eller via telefonsamtale. I flere vedtak påpeker statsforvalteren at rektor ikke har varslet skoleeier slik loven krever. I noen av vedtakene skriver statsforvalteren at skoleeier har orientert statsforvalteren om at delplikten å varsle skal bli tema på samlinger de har med skolene, og at kommunens rutiner skal forbedres.

I en sak går statsforvalteren grundig gjennom og drøfter innsendt dokumentasjon.

Statsforvalteren skriver: «Rektor var kjent med saken, men dokumentasjonen viser ikke hvordan dette har foregått. Rektor har valgt å ikke varsle skoleeier, selv om saken har vært kjent for rektor i mange år. Skoleeier ble først orientert når foreldrene meldte saken til statsforvalteren». Statsforvalteren vurderer denne eleven som særskilt sårbar og med et særlig behov for å bli forstått og vist en stor grad av emosjonell omsorg. Statsforvalteren pålegger skoleeier å se til at skolen får kunnskap om og forståelse av sine plikter. Her benytter prinsipalen et hardt styringsredskap overfor agenten, og krever at skoleeier tar ansvar og påser at skolen får nødvendig kunnskap (Røiseland & Vabo, 2016).

I en annen sak hvor skolen viser til bruk av tvang og makt for å få kontroll på eleven, får statsforvalteren bekreftet via telefonsamtale med skoleeier at de ikke var kjent med saken. I vedtaket gjør statsforvalteren skolen oppmerksom på at varslingsplikten utløses når en ansatt får mistanke om eller kjennskap til at en som jobber på skolen krenker en elev, og at rektor har plikt til å varsle skoleeier. Statsforvalteren viser videre til at bruk av avviksmeldinger grunnet tvang i seg selv kan være forhold som gjør at varslingsplikten til rektor og skoleeier etter opplæringsloven § 9A-5 utløses. Med bakgrunn i dette vurderer statsforvalteren at skolen og dens ansatte ikke har oppfylt sin varslingsplikt, og ber skoleeier om å følge opp skolen, altså et hardt styringsvirkemiddel (Røiseland & Vabo, 2016).

I flere vedtak påpeker statsforvalterne at plikten til å varsle utløses ved mistanke om at en elev blir krenket av en ansatt. Statsforvalteren understreker at lovteksten viser til «mistanke», og terskelen for hva som skal vekke en mistanke skal være lav. Videre blir det påpekt at rektor har en plikt til å varsle skoleeier når han eller hun blir kjent med at en ansatt mistenkes for å ha krenket en elev; og det er lovstridig å ikke varsle skoleeier ved mistanke eller kunnskap om at en lærer har krenket en elev. Her viser statsforvalteren til yrkesprofesjonaliteten, som er tett koblet til profesjonelt skjønn og etiske normer, og til organisasjonsprofesjonaliteten som omfatter plikten skolens aktører har til å stå til ansvar overfor myndighetene (prinsipalen) og opptre profesjonelt (Møller & Ottesen, 2016; Molander, 2013).

Saksbehandlingspraksis er tilnærmet lik i de fem embetene som er representert i min studie. Unntaket er ett embete som bare vurderer delplikten i saker hvor skolen har oppfylt aktivitetsplikten.

5.4.5 Plikten å undersøke saken

Ved mistanke om, eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken (opplæringsloven § 9A-4). Undersøkelser ved mistanke eller kjennskap til krenkelser fra ansatte, skal settes i verk straks (opplæringsloven § 9A-5). Undersøkelsene må ha som formål å få frem fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevens opplevelse og hvilke forhold i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet. Det handler ikke om å fremskaffe bevis for eller mot at krenkelser har skjedd, men ta utgangspunkt i elevens opplevelse og finne de opprettholdende faktorene (Stette, 2019).

Samtlige embeter vurderer denne delplikten. De fleste embetene har en kort innledning hvor de beskriver hovedinnholdet i delplikten og fremhever at undersøkelse av saken ikke handler om å fremskaffe bevis for om det har skjedd en krenkelse eller ikke. Det presiseres at undersøkelsene må ha som mål å få frem bakgrunnen for elevens opplevelse, og at undersøkelse er viktig for å få kunnskap nok til å sette inn rette tiltak. Flere av embetene påpeker at undersøkelsene skal ivareta barnets beste og barnets rett til å bli hørt.

To statsembeter skiller seg ut og gjør en svært grundige vurderinger av delplikten. I disse embetene trekkes det frem at det ikke er tilstrekkelig bare å gjennomføre samtaler og avholde møter, men innhentende data må analyseres for å finne de opprettholdende faktorene, og på bakgrunn av dette utarbeide problemstillinger som brukes som utgangspunkt for å sette inn

målrettede tiltak. Et eksempel er hvor statsforvalteren viser til at undersøkelsene er for smale. «At det bare er brukt samtale som verktøy er ikke tilstrekkelig i saker hvor det er problematiske relasjoner mellom elev og lærer». Videre viser statsforvalteren til forskningsbaserte metoder som relasjonskartlegging og systematisk observasjon, og henviser til informasjon på nettsidene til Utdanningsdirektoratet. I en annen sak fra det samme embete viser de til at skolen ikke har gjennomført noen sosiometriske undersøkelser knyttet til relasjoner mellom elev og lærer. Skolen har henvist eleven til PPT og meldt bekymring til barnevernstjenesten, men dette fritar ikke skolen fra selv å undersøke saken tilstrekkelig. Her slår statsforvalteren fast «at skolen har unnlatt å undersøke saken tilstrekkelig, noe som er svært bekymringsfullt». Implisitt påpeker statsforvalteren at skolen har utvist manglende yrkesprofesjonalitet (Møller & Ottesen, 2016; Molander, 2013).

I en tredje sak skriver statsforvalteren at skolen burde undersøkt nærmere hvordan eleven opplever å bli grensesatt ved bruk av tvang og makt. «Når statsforvalteren gjorde skolen oppmerksom på at dette var årsaken til at eleven kjente seg krenket av ansatte, burde skolen straks undersøkt dette nærmere». Statsforvalteren mener at skolens undersøkelser burde belyst de voksnes handlinger som har skapt utrygghet for eleven og skriver følgende: «Skolen burde undersøkt de ansattes holdninger som påvirker deres valg av grensesettingsstrategier i møte med samhandlingsformer». I innsendt dokumentasjon savner statsforvalteren refleksjon over faktorer i skole- og klassemiljøet som kan bidra til å fremprovosere utageringer. Disse embetene stiller høye krav til hva som er rimelig å forvente av skolene, og er konkrete i vedtakene på hva de forventer av skolene.

Generelt gjør statsforvalterne grundige vurderinger hvor de knytter vurdering av undersøkelsene tett opp til problemene i saken. De fleste tar utgangspunkt i elevens opplevelse, og vurderer innsendt informasjon med utgangspunkt i elevens opplevelse. Unntaket er ett embete. Her foretar statsforvalteren en svært kort, og noe overflatisk vurdering i to av sakene hvor en konkluderer med at undersøkelsesplikten er oppfylt. I de andre embetene viser en til innsendt dokumentasjon og foretar en vurdering før konklusjon, selv om skolen har gjort det en med rimelighet kan forvente og undersøkelsesplikten er oppfylt.

I fjorten av sakene har statsforvalteren konkludert med at skolen eller skoleeier har undersøkt saken tilstrekkelig, mens i tjuefire saker har statsforvalterne vurdert at undersøkelsene ikke var gode nok. I saker hvor delplikten ikke er oppfylt, blir det påpekt i flere av vedtakene at statsforvalteren savner systematisk observasjon og relasjonskartlegging. I mange av sakene vises det til at ordlyden *straks* i opplæringsloven § 9A-5, innebærer at skolen har en strengere

undersøkelsesplikt når elever opplever seg krenket av ansatte. I flere av sakene stilles det spørsmålsteget ved at skolen har brukt lang tid på undersøkelsene, og det påpekes i flere av vedtakene at det har tatt flere uker fra statsforvalteren ble kontaktet av foreldrene til skolen gjennomførte samtaler med eleven.

I mange av sakene påpekes det store mangler i hvordan elevsamtaler gjennomføres. I disse sakene skriver statsforvalteren at skolen ofte gjennomfører samtaler som handler om konkrete hendelser fremfor samtaler for å undersøke hvordan eleven opplever skolemiljøet. I en av sakene skriver statsforvalteren at «undersøkelsene handlet utelukkende om jentekonflikt, mens den burde handlet om forholdet til de voksne». I flere av sakene fremgår det ikke av undersøkelsene hva som ligger bak elevens opplevelse, og følgelig vil skolen ha et dårlig utgangspunkt for å sette inn målrettede tiltak. Det blir på mange måter følgefeil.

Når statsforvalteren skal ta stilling til om undersøkelsesplikten er oppfylt eller ikke, må plikten vurderes opp mot hva som vil være rimelig å forvente, altså foreta en skjønnsvurdering (Molander, 2013). Embetene foretar en rimelighetsvurdering, og ofte fremkommer dette i konklusjonen. Et eksempel er at «skolen ikke har gjort det som med rimelighet kan forventes av den på dette stadiet og delplikten er ikke oppfylt». Det fremkommer noe ulik praksis mellom embetene i forhold til hvilke undersøkelser som bør være gjennomført, og hva som forventes av skolen. I embete med flest innsendte saker, kan en også se noe ulik praksis internt, men generelt stiller dette embetet svært høye krav til skolene og krever at skolene skal foreta en bred undersøkelse og analysere opplysningene i lys av elevens opplevelse av skolemiljøet. Det vil derfor være naturlig at saker hvor skolen har gjort det en med rimelighet kan forvente, blir belyst i noe kortere omfang enn der hvor statsforvalteren konkluderer med at skolen/skoleeier ikke har oppfylt delplikten.

Samtlige embeter vurderer delplikten, å undersøke saken, men det fremkommer forskjeller i saksbehandlingspraksis. To embeter legger listen høyt og forventer at skolene har foretatt en bred undersøkelse og stiller generelt høye krav. De tre andre embetene legger listen noe lavere for hva en forventer at skolen har gjennomført i prosessen med å undersøke saken.

5.4.6 Plikten å sette inn tiltak

Tiltaksplikten er den femte og siste delplikten i aktivitetsplikten. Plikten er regulert i opplæringsloven § 9A-4 fjerde ledd. Plikten inntreffer når en elev eller foreldrene sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt for eleven, men plikten gjelder også om skolen observerer

eller har mistanke om at en ansatt krenker en elev. Ved mistanke eller kjennskap til krenkelser fra ansatte, skal tiltak settes i verk straks, jf. opplæringsloven § 9 A-5 siste setning.

Tiltaksplikten innebærer at skolen skal, så langt det finnes egnede tiltak, sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Skolen må sette inn tiltak som er lovlige og egnede. Tiltakene må følges opp i form av evalueringer og justeres dersom det er nødvendig for å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø (Utdanningsdirektoratet, 2018a). At et tiltak er «lovlig» innebærer at det ikke skal være i strid med andre lovkrav og rettigheter. At et tiltak er «egnet» betyr at tiltaket må være utarbeidet på bakgrunn av grundige undersøkelser i den konkrete saken, og bygge på konkrete faglige skjønnsvurderinger (Molander, 2013). Det vil ofte være behov for flere tiltak i sammenheng for at tiltakene i sum skal være egnet til å løse problemet.

Når statsforvalteren skal vurdere om skolen eller skoleeier har oppfylt denne delplikten, skal de vurdere om tiltakene som er satt inn er lovlige og egnede for å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø. Her må statsforvalteren foreta en rimelighetsvurdering hvor de må ta stilling til hva som er rimelig å forvente av skolen/skoleeier på tidspunktet hvor vedtak fattes (Utdanningsdirektoratet, 2018a).

Tiltaksplikten må tolkes utvidet, noe de fleste av embetene presiserer i sin innledning. Med dette menes at skolen eller skoleeier har plikt til å følge opp tiltakene, evaluere virkningene av tiltakene sammen med foreldre og eleven, om eleven ønsker å delta, og eventuelt endre eller legge til tiltak dersom det er nødvendig for å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø (Utdanningsdirektoratet, 2018a).

Den første vurderingen statsforvalteren må foreta, er om tiltakene er lovlige (Utdanningsdirektoratet, 2018a). Det betyr at tiltakene må være hjemlet i opplæringsloven og ikke kan være i strid med regler i opplæringsloven eller annet regelverk. I vedtakene fremkommer det at noen skoler har iverksatt tiltak som det ikke er hjemmel for å bruke. Dette blir påpekt av statsforvalteren. I tre av sakene dreier det seg om at eleven tas fysisk ut av klassen eller gruppen, uten at eleven har enkeltvedtak hjemlet i opplæringsloven § 5-1. Statsforvalteren viser til at praksisen er i strid med opplæringsloven (1998). Et av embetene skriver merknad til sakens faglige side, selv om det ikke dreier seg direkte om vurdering av tiltaksplikten. Tiltaket som er iverksatt er at eleven blir tatt ut på grupperom med barne- og ungdomsarbeider. Statsforvalteren skriver: «Eleven har en rett og en plikt til opplæring, jf. oppl. §2-1, samt en rett til utdanning etter barnekonvensjonens art. 28». Videre påpekes det at tiltak hvor eleven stadig blir tatt ut av undervisningen er svært uheldig og lovstridig. «Dersom det medfører riktighet at eleven gjør skolearbeid på eget rom sammen med en barne- og

ungdomsarbeider må skolen være klar over at dette grenser til uforsvarlig opplæring, sett hen til at den ansatte ikke har pedagogisk utdanning». Videre skriver statsforvalteren at ut fra innsendt dokumentasjon fremkommer det ikke at eleven har rett til spesialundervisning, og følgelig er det ikke skrevet enkeltvedtak hvor eleven skal få sin opplæring på eget rom. Avslutningsvis skriver statsforvalteren at «det kan se ut som dette tiltaket er satt inn for å roe ned klassen, og ikke for å hjelpe eleven». I denne saken konkluderte statsforvalteren med at alle tiltak syntes å være rettet mot eleven. «Det er ingen tiltak som skal avhjelpe elevens opplevelse av å bli krenket av en voksen. Det er heller ingen tiltak som skal undersøke relasjonen mellom de ansatte og eleven». Statsforvalteren konkluderer med at skolen ikke har oppfylt sin plikt til å sette inn tiltak. Embetet kommer med flere konkrete tiltak skolen må iverksette innen gitte frister.

Den neste vurderingen embetene må gjøre, er om tiltakene er egnede (Utdanningsdirektoratet, 2018a). Gjennomgangen viser at dette gjøres ulikt i de fem embetene som er med i studien. Hva som ligger i at tiltak må være egnede, avhenger av faglige og konkrete skjønnsvurderinger. Her trekkes både kunnskap, verdier og yrkesprofesjonalitet inn (Molander, 2013).

5.4.7 Ulike perspektiver på egnede tiltak

Et embete fremhever at et overordnet premiss for hva som er å regne som et egnet tiltak, er hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt. Når skolen tar stilling til hvilke tiltak som bør settes inn, må det vurderes opp mot hva slags tiltak som ivaretar barnets interesser best mulig, og det er i denne sammenheng viktig at barnet får mulighet til å bli hørt. Barnets beste ligger til grunn når saksbehandleren vurderer og drøfter hvert tiltak for seg. Til slutt konkluderer statsforvalteren med at skolen har gjort eller ikke har gjort det som etter en faglig standard med rimelighet kan forventes av dem på dette stadiet, og delplikten er oppfylt eller ikke oppfylt. I lys av saksbehandlerveilederen som Utdanningsdirektoratet har utarbeidet, og fremheving av at statsforvalteren skal ta stilling til hva som er rimelig å forvente i den konkrete saken, fremstår dette som en grundig og ryddig fremstilling (Utdanningsdirektoratet, 2018a).

Et annet embete tar utgangspunkt i aktivitetsplanen, og har fokus på problemformulering og drøfter om den er presis nok. I flere vedtak skriver statsforvalteren at en problemformulering skal være et utslag av de samlede undersøkelsene skolen har gjort. Problemstillingen skal

være så treffende og tydelig at den i seg selv kan brukes for å sette inn egnede og tilstrekkelige tiltak. I flere av sakene viser statsforvalteren til at problemformuleringen er vag og for lite presis. Embete viser til at dårlig problemformulering ofte henger sammen med mangelfull undersøkning av saken. Statsforvalteren påpeker i flere av sakene at det er en forutsetning at tiltakene blir konkretisert, og at alle tiltak samsvarer med beskrivelsen av problemet tiltaket er ment å løse. I flere av sakene pålegger statsforvalteren skolen at foreldrene og eleven, om han/hun ønsker, skal involveres i prosessen, og at skolen må utarbeide ny aktivitetsplan som oppfyller minstekravet i loven, foreta ny undersøkelse og sette inn egnede tiltak. I flere av sakene etterlyser statsforvalteren tiltak for å bedre relasjonen mellom elev og lærer. I dette embete har en fokus på at tiltakene skal evalueres jevnlig sammen med foreldrene og eleven. Eleven skal få tilbud, men har ikke plikt til å delta. I et av vedtakene skriver saksbehandleren: «Tiltakene må være så konkrete og utfyllende at det er tydelig for både hjemmet, eleven og skolen hva som skal gjøres. En rettesnor kan være om en vikar ville forstått tiltaket ved å få planen i hånd». Et godt tips for å vise at tiltakene må være konkret formulert og gjennomførbare. I en av sakene får skolen medhold. Her skriver statsforvalteren at «skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes på nåværende tidspunkt, i arbeidet med å utarbeide en aktivitetsplan for eleven». Det er bare i denne saken at statsforvalteren i dette embetet tydeliggjør rimelighetsvurdering i konklusjonen.

Det fremkommer forskjeller mellom de fem embetene i hvordan de vurderer om skolen eller skoleeier har satt inn egnede tiltak. Noen skriver en kort oppsummering og konkluderer raskt, andre gjør grundige vurderinger før de konkluderer. I to av embetene fremkommer det noe ulik praksis internt, men de følger samme mal. Skilnaden går ut på at noen saksbehandlere vurderer alle tiltakene enkeltvis, eventuelt noen tiltak med samme formål samlet, mens andre saksbehandlere gjør en samlet generell vurdering av tiltakene.

Selv om embetene vurderer tiltakene på ulik måte, er det generelt grundige vurderinger som blir gjort. Samtlige embeter viser til begrepet «egnet» og tar utgangspunkt i lovkrav og problemet som tiltakene er ment å løse. I flere av sakene trekker statsforvalteren frem hva eleven og foreldrene med rimelighet kan forvente.

Et embete skiller seg positivt ut. De foretar generelt grundige faglige vurderinger, og viser både til lovkrav og forskning, og kommuniserer dette lettfattelig og tydelig i vedtakene. De går gjennom tiltakene enkeltvis eller vurderer lignede tiltak samlet. I forslag til tiltak skolen må iverksette viser de til forskning og trekker også frem faglitteratur som behandler tema skolen trenger kompetanse på. I flere saker pålegger de skoleeier å se til at skolen og dens

ansatte får kompetanse innen bestemte områder. I en sak pålegger statsforvalteren at skolen må ta imot veiledning fra nasjonalt kompetansesenter. Lenker til forskningsbaserte tiltak legges ved, og skolen får frist for gjennomføring av hvert enkelt pålegg, med krav om å sende inn dokumentasjon på at kompetanseheving er gjennomført innen gitte frister. I dette embetet benytter en både harde og myke virkemidler for å motivere skolene til ønsket praksis (Røiseland & Vabo, 2016)

Departementet fremhevet i Prop. 57L (2016-2017) at vurderingen av om tiltakene er egnet, skal bero på forskningsbasert kunnskap som er utviklet og anerkjent av kompetansemiljø. Videre skal forskningsbasert kunnskap sammen med vurdering av barnet beste være det viktigste når statsforvalteren skal vurdere om skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes (Utdanningsdirektoratet, 2018a).

De fleste embetene drøfter barnets beste-vurdering i eget punkt, og er tydelige til skolen/skoleeier hvis det mangler i innsendt dokumentasjon. Det varierer om barnets-beste-vurdering trekkes tydelig inn i vurderingen av om tiltakene er egnede eller ikke. I en sak blir ikke delplikten vurdert da skoleeier ikke har sendt inn aktivitetsplan og statsforvalteren vurderer at det ikke har hensikt å etterlyse denne, da eleven har flyttet fra kommunen.

De fleste embetene viser til Utdanningsdirektoratet, og legger ved lenker til nettsider som skolen kan benytte for å få kunnskap om bestemte tema som statsforvalteren mener skolen og/eller skoleeier må tilegne seg. To av embetene er sparsomme på å vise til forskningsbaserte tiltak og gi tips til skoler/skoleeier. Tre embeter viser til forskningsbaserte tiltak, fortrinnsvis nettsider som er lett tilgjengelig ved Utdanningsdirektoratet. Som nevnt tidligere er det ett embete som skiller seg ut. Her viser de gjennomgående til forskningsbaserte tiltak og refererer til norske kompetansesenter, veiledere og litteratur med referanse til boktittel og forfattere. I dette embete pålegger statsforvalteren kompetanseheving på områder hvor skolen viser manglende forståelse. Blant annet blir en elev flyttet til annen skole, da statsforvalteren i samarbeid med BUP vurderte at det vil være helsefarlig for eleven å gå tilbake på skolen. Skoleeier får pålegg om å se til at den nye skolen får tilstrekkelig kompetanse for å kunne ivareta eleven på en god måte. Embetet viser i vedtakene generelt grundige tverrfaglige vurderinger og følger sakene godt opp.

Ut fra gjennomgangen av vedtakene i min studie, er det tiltaksplikten som viser størst variasjon mellom embetene. Det største skillet er hvor omfattende en går inn i tiltakene, og om vurderingene er basert på forskningsbasert kunnskap. Videre er tilbakemeldingene til

skole/skoleeier ulik. Flertallet som konkluderer med at skolen ikke har oppfylt aktivitetsplikten viser kort til hvilke punkt skolen må forbedre og ber om tilbakemelding innen en gitt frist, vanligvis tre uker. I to av embedene beskriver man grundig hva skolen må gjøre og viser til forskning. Det ene embedet setter en frist, mens det andre embedet går grundig inn i hvert tiltak og setter frist for tilbakemelding til hvert delpunkt. I dette embedet må skolen dokumentere påbud og sende rapport og analyser inn til statsforvalteren. Her stilles det høye krav til kompetanseheving og tiltak skal bygge på analyser av relasjonskartlegginger og barnets beste-vurdering.

Oppsummert viser gjennomgangen av tiltaksplikten at det fremkommer relativt store forskjeller på hvordan tiltakene vurderes og hva embedene vektlegger i sine vurderinger. Internt i embedene er det tilnærmet lik praksis, men mellom embedene fremkommer det relativt store variasjoner.

5.4.8 Vurdering av aktivitetsplanen

Som del av aktivitetsplikten må statsforvalteren ta stilling til om skolen har utarbeidet en aktivitetsplan og om denne oppfylder minstekravene. I opplæringsloven § 9 A-4 sjette ledd beskrives minimumskravene i fem punkter. Planen skal inneholde hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som har ansvar for å gjennomføre tiltakene, og når tiltakene skal evalueres.

Samtlige embeter vurderer om det er utarbeidet en aktivitetsplan eller påpeker om aktivitetsplan mangler. Embedene vurderer om planen oppfylder minstekravet og gir pålegg om å lage eller revidere planen om den ikke oppfylder lovkravene. Imidlertid finner jeg ett unntak. I en sak har skolen ikke utarbeidet aktivitetsplan. Saksbehandler skriver i vedtaket: «Tiltak er beskrevet og rektor skriver i oversendelsesbrevet at skolen hele tiden følger tett med på eleven og endrer planer og opplegg i takt med denne. Referat fra jevnlig møter med hjelpeinstanser og foreldre viser det». Statsforvalteren konkluderer med at aktivitetsplikten er oppfylt, selv om aktivitetsplan ikke er utarbeidet. Dette er ikke i henhold til lovverket hvor det står at det skal utarbeides en skriftlig plan, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-6. Å avvike fra regelen kan oppfattes som forskjellsbehandling av saker. Som foreldre må en kunne forvente at skolen utarbeider en aktivitetsplan som oppfylder minstekravet i loven. Et legitimt spørsmål er om skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes, når en ikke har utarbeidet aktivitetsplan? Det fremstår som litt underlig at statsforvalteren mener skolen har

gjort det som med rimelighet kan forventes på vedtakstidspunktet når aktivitetsplan ikke er utarbeidet. Lovteksten er klar på at det alltid skal utarbeides en skriftlig plan, og at tiltak skal settes inn straks når en elev opplever seg krenket av ansatt eller ansatte.

Med unntak av den ene saken, gjøres det vurdering om aktivitetsplanen oppfyller minstekravet, og embetene bruker innsendt dokumentasjon for å vurdere om tiltakene er egnede for å løse den problembeskrivelsen som fremkommer i aktivitetsplanen. Noen embeter trekker også inn opplysninger som fremkommer i samtaler saksbehandler har med foreldre og/eller eleven, når de vurderer problembeskrivelsen og tiltakene. Dette kan tolkes i retning av at embetene setter barnets beste i fokus.

5.5. Statsforvalterens vurdering av barnets rett til å bli hørt og hensynet til barnets beste

Barnekonvensjonen artikkel 12, barnets rett til å bli hørt og barnekonvensjonen artikkel 3, hensynet til barnets beste, gir barn rettigheter som skal ivaretas i arbeidet med å sikre barnet et trygt og godt skolemiljø (FNs barnekonvensjon, 1989). Hensynet til barnets beste er også regulert i Grunnloven § 104 og i opplæringsloven § 9 A-4 (Grunnloven, 1814; Opplæringsloven, 1998). I opplæringsloven § 9 A-4 femte ledd andre punktum står det: «kva som er best for elevane, skal være eit grunnleggjande omsyn i skolen sitt arbeid»

Barnekonvensjonen stiller krav til at elevens synspunkter skal tillegges «behørig vekt i samsvar med dets [barnets] alder og modenhet» (FNs barnekonvensjon, 1989, s. 13). I de generelle kommentarene til barnevernkonvensjonens artikkel 12 fremheves det at dette kravet eksempelvis skal sikre at en skal kunne formidle til barnet hvordan disse synspunktene har påvirket resultatet av prosessen. Artikkel 12 slår fast at bare det å lytte til barnet er utilstrekkelig, en må også ta barnet synspunkter på alvor (FNs barnekonvensjon, 1989).

Gjennom opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-6 er skolen og statsforvalteren pålagt å sikre elevens rett til å bli hørt. I vurderingen må statsforvalteren vurdere om elevens mening kommer godt nok frem i den dokumentasjonen skolen sender inn. Videre må statsforvalteren sikre at eleven blir hørt i deres saksbehandling. Dette kan gjøres på ulike måter; enten ved at statsforvalteren konkluderer med at elevens oppfatning og mening kommer godt nok frem i innsendt dokumentasjon, eller saksbehandler kan snakke med eleven selv, eller sørge for at andre gjør det. Eleven har ikke en plikt til å uttale seg, men skal få muligheten. Om andre skal snakke med eleven, må statsforvalteren forsikre seg om at eleven har en god relasjon til vedkommende. Det er viktig at barnets stemme kommer tydelig frem i vedtaket, og det må

fremgå hvilken vekt statsforvalteren har lagt på det barnet sier. Retten til å bli hørt innebærer en rett til å få uttale seg, bli lyttet til og at meningen skal bli tatt hensyn til ut fra elevens alder og modenhet (Utdanningsdirektoratet, 2018a). Retten til å bli hørt gjelder uavhengig av alder og funksjonsnivå.

Samtlige embeter viser til elevens rett til å bli hørt og hensynet til barnets beste. Alle embetene viser til barnekonvensjonen artikkel 3 og 12, og viser til opplæringsloven § 9 A-4. To embeter viser også til Grunnloven § 104. Rettighetene blir i de fleste embetene kort presentert, men to embeter trekker ut essensen og beskriver barnekonvensjonen artikkel 12 og 3 på en god og lettfattelig måte. Her fremmes det at eleven skal fritt få gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som vedrører dem. Deres synspunkter skal vektlegges i samsvar med elevens alder og modenhet. Videre fremheves det at eleven har rett til å uttale seg om alle sider av saken, for eksempel hvordan skolemiljøet er, og hvilke tiltak han/hun tror kan virke.

Et embete skriver:

«Barnets rett til å bli hørt handler om mer enn å snakke med dem. Omgivelsene må være positive og oppmuntrende når barn skal legge frem sine synspunkt. Barn skal oppleve at den som er ansvarlig for høringen er villig til å lytte og seriøst ta i betraktning det barnet formidler».

I en sak fra dette embetet skriver statsforvalteren at de ser at mye av kommunikasjonen går via foreldrene, og de påpeker i vedtaket at det er viktig at skolen lytter til eleven og anerkjenner eleven sin opplevelse.

I flere saker er konklusjonen at skolen har lyttet til eleven, men elevens synspunkter ikke er tillagt behørig vekt. Statsforvalteren påpeker i flere saker at det ikke er synliggjort hvordan barnets beste er blitt undersøkt, vurdert og vektet av skolen. I mange saker mener statsforvalteren at skolen ikke har identifisert hvilke tiltak som er det beste for barnet.

I tjueto saker har statsforvalteren konkludert med at eleven er hørt, og i åtte saker er konklusjonen at skolen har foretatt en barnets beste vurdering. Det betyr at barnekonvensjonen artikkel 3 er brutt i flesteparten av sakene (tretti av trettiåtte saker). I flere av sakene påpeker statsforvalteren at skolen har hatt samtaler med eleven i etterkant av hendelser hvor formålet var å løse den oppståtte konflikten, men dette er ikke det samme som å høre eleven etter barnekonvensjonen artikkel 12 (FNs barnekonvensjon, 1989). Et eksempel er hvor en elev har opplevd at lærer har krenket ham flere ganger. I vedtaket skriver statsforvalteren at eleven forteller i samtale med saksbehandler at han ofte er uenig med

læreren, og det fører til en del uro og språkbruk. I denne saken skriver statsforvalteren at han «ikke kan se at eleven har hatt samtaler der han fritt har fått fortalt og delt hvordan han har det og hvordan han opplever skolen, de voksne og medelever. Han blir ofte tatt inn til samtale hvor han blir konfrontert med hendelser, men skolen har ikke spurt hvordan han opplever konflikten med læreren». Konklusjonen ble at skolen og dens ansatte ikke har oppfylt plikten til å høre eleven. Det foreligger heller ikke konkrete beskrivelser fra skolen om hva som er vurdert som barnets beste. Ergo, skolen har ikke oppfylt plikten til å vurdere barnets beste. I denne saken gjør statsforvalteren en grundig barnets beste-vurdering, som vil være en god modell for skolen når de skal inn og undersøke saken på nytt og utarbeide ny aktivitetsplan med målrettede tiltak. Her utnytter statsforvalteren muligheten til å gi skolen råd og veiledning, noe som faller under myk bruk av nodalitet (Røiseland & Vabo, 2016).

Med unntak av ett embete, vurderer statsforvalteren om eleven er hørt under vurdering av aktivitetsplikten, ofte under delplikten å undersøke saken. Om eleven er hørt eller ikke er et viktig moment når embetene skal, ved hjelp av sitt profesjonelle skjønn, vurdere om delplikten er oppfylt eller ikke. Elevens rett til å bli hørt trekkes også inn til slutt i vedtakene hvor de fleste embetene gjør en egen vurdering av elevens rett til å bli hørt og hensynet til barnets beste i et eget avsnitt.

Et embete foretar en egen vurdering om eleven er hørt før en vurderer delpliktene i aktivitetsplikten. Her konkluderer statsforvalteren og viser til opplæringsloven § 9 A-4 femte ledd, før en går inn og vurderer hver delplikt for seg. Til slutt i vedtaket oppsummer statsforvalteren skolen sin vurdering av barnets beste, for så å gjøre sin egen vurdering under overskriften «Statsforvalteren sin vurdering av barnets beste». Dette er, etter min vurdering, en ryddig måte å ivareta elevens rett til å bli hørt og sikre en god barnets beste-vurdering. I veilederen til statsforvalterne, utarbeidet av Utdanningsdirektoratet, viser direktoratet til at statsforvalteren «skal sørge for at involverte elever blir hørt. Elevens beste skal være et grunnleggende hensyn i saksbehandlingen deres» (Utdanningsdirektoratet, 2018a, s. 5).

Som beskrevet over er samtlige embeter opptatt av om skolen har hørt eleven, men drøfting og vektlegging av skolens prosess med å høre eleven har vært god nok, varierer. To embeter gjør en kort vurdering og legger vekt på om skolen har snakket med eleven, og er tydelig i tilbakemeldingen til skolen om dette mangler. Tre embeter tydeliggjør elevens stemme i vedtakene, trekker inn eksempler og gjør generelt grundige vurderinger. I flere av sakene viser statsforvalteren til at skolen ikke har tatt hensyn til elevens opplevelse, og i noen saker

har ikke skolen snakket med eleven. I disse sakene blir undersøkelsene mangelfulle og tiltakene lite treffsikre.

I flere saker vises det til at skolen må påse at rammene rundt samtalen er trygg nok for barnet og sikre at eleven får snakke med den på skolen som eleven er trygg på og har en god relasjon til. Dette er ekstra viktig når eleven opplever seg krenket av ansatt på skolen. I disse sakene må eleven kjenne seg trygg og ivaretatt for at skolen skal få informasjon om hvordan eleven opplever situasjonen. Det er viktig at eleven opplever at det han/hun forteller blir anerkjent og ikke bagatellisert. Her blir det i flere saker poengtert at eleven har rett til å uttale seg om alle sider av saken, både hvordan han/hun opplever skolemiljøet, og hvilke tiltak han/hun tror kan virke. Et embete tydeliggjør i alle vedtak at:

«Det er ikke et spørsmål om et barn skal høres, men snarere hvordan det skal gjennomføres. Det er ikke nok å bare ha hørt eleven, skolen må også vise i sin dokumentasjon hvordan de har vurdert og vektlagt elevens stemme i saksgangen, jf. de generelle kommentarene til barenkonvensjonen artikkel 12»

Tydligere kan en ikke få sagt hva en forventer og hvordan det skal gjennomføres.

I statsforvalterens saksbehandling fremkommer det ulik praksis rundt det å snakke med eleven selv. I et embete har bare en elev fått tilbud om samtale, men på grunn av nedstenging i forbindelse med Covid-19 våren 2020, ble ikke samtalen gjennomført. I dette embetet gjør statsforvalteren vurdering av om innsendt dokumentasjon viser at eleven er hørt av skolen eller de konkluderer i samråd med foreldrene at det ikke er hensiktsmessig med samtale. I flere av sakene kommer elevens stemme frem gjennom foreldrene. I et annet embete får alle elever tilbud om samtale, og de fleste takker ja til å møte to saksbehandlere fra statsforvalteren. I de fleste tilfellene møter eleven sammen med en av foreldrene på avtalt plass, ofte statsforvalteren sine lokaler. Under nedstenging av samfunnet våren 2020, gjennomførte embetet samtaler via teams. I dette embetet er en opptatt av at retten til å bli hørt er en selvstendig rett for elevene, og det er ikke foreldrene som skal bestemme, da eleven har rett til å velge selv. Dette viser ulik tilnærming, men begge embetene følger rådene fra Utdanningsdirektoratet: «Fylkesmannen [Statsforvalteren] må vurdere om elevens oppfatning og mening kommer tilstrekkelig fram i saksdokumentene, eller om fylkesmannen [statsforvalteren] selv skal høre eleven» (Utdanningsdirektoratet, 2018a, s. 3).

Hvordan statsforvalteren vektlegger elevenes meninger i saksbehandlingen, kommer frem i vedtakene gjennom måten de fremmer elevens synspunkter og hvilken vekt de legger på disse i sine vurderinger. Generelt kommer elevens stemme godt frem i vedtakene, men ett embete

skiller seg positivt ut. Her er elevens stemme en rød tråd gjennom hele vedtaket og statsforvalteren legger stor vekt på elevens opplevelse. Statsforvalteren gjør en konkret vurdering, om skolen har vurdert barnets beste. Deretter gjør de en selvstendig, og grundig vurdering av barnets beste. I dette embetet får skolen en god mal på hvordan barnets beste-vurderinger kan gjennomføres. Veiledning og modelering fra statsforvalteren vil kunne være et verdifullt bidrag til å øke kompetansen til skoleeier og skolene (Vabo, Klausen, & Askim, 2020).

5.6 Statsforvalternes fastsettelse av tiltak

Etter opplæringsloven § 9 A-6 fjerde ledd har statsforvalterne hjemmel til å fastsette tiltak dersom de har konkludert med at skolen ikke har oppfylt aktivitetsplikten. Statsforvalteren kan enten stille krav til at skoleeier setter inn tiltak som sikrer eleven et trygt og godt skolemiljø, eller de kan selv vedta hvilke tiltak som skal settes inn. Her må statsforvalteren foreta en skjønnsvurdering i hver enkelt sak om de selv bør fastsette hva skolen eller skoleeier skal gjøre, og hvor konkrete tiltak de bør vedta. Kunnskapsdepartementet har i Proposisjon 57 L (2016-2017, s. 55) uttalt at grad av konkretisering av tiltak må «bero på blant annet fylkesmannens [statsforvalterens] informasjonsgrunnlag, hva som kan hjelpe eleven i den aktuelle saken, om saken kan løses på flere måter og hvilke tiltak som allerede er prøvd». I saksbehandlingsveilederen skriver Utdanningsdirektoratet at statsforvalterne må være «tilbakeholdne med å be skoleeier om å finne løsning som sikrer eleven et trygt og godt skolemiljø fremfor selv å vedta hvilke tiltak som skal settes inn» (Utdanningsdirektoratet, 2018a, s. 6). Statsforvalteren må også ta i betraktning hva som er barnets beste, og vurderingen vil også bero på sakens omstendighet og hvilken tiltro statsforvalteren har til skolen eller skoleeier.

Utdanningsdirektoratet presiserer at statsforvalteren skal sette en frist for oppfyllelse av enkeltvedtaket. Fristen skal angis presis, ikke i form av «så snart som mulig» eller andre vage formuleringer. I vedtaket kan det være ulike frister på de ulike tiltakene, og skolen/skoleeier må sende inn dokumentasjon til statsforvalteren for å vise at tiltakene er gjennomført (Utdanningsdirektoratet, 2018a).

Tiltakene som settes inn må være egnede og selvfølgelig lovlige. Tiltakene må bygge på barnets beste, jf barnekonvensjonen artikkel 3. I tillegg må tiltakene være så konkrete at skolen eller skoleeier ser hva som kreves. Dette er spesielt viktig med tanke på at

statsforvalteren kan ilegge skoleeier tvangsmulkt, om tiltakene som ble fastsatt i enkeltvedtaket ikke blir innfridd innen gitt frist (Utdanningsdirektoratet, 2018a).

5.6.1 Variasjon i hvor konkrete tiltak statsforvalterne vedtar

Gjennomgang av vedtakene i denne studien viser at statsforvalteren fastsetter krav til hva skole eller skoleeier skal gjøre i de fleste vedtakene. Unntaket er i saker hvor eleven har byttet skole etter at saken er meldt til statsforvalteren. I disse sakene behandler embetene sakene ferdig, men de vedtar ikke tiltak. Her fremkommer det lik praksis mellom embetene.

I studien fremkommer det ulik praksis mellom embetene i detaljeringsgraden på tiltakene. To embeter gir mer generelle føringer for hva skolen må gjøre. I de fleste sakene handler det om å gjennomføre nye undersøkelser med formål å få frem fakta i saken og bakgrunnen for elevens opplevelse. På bakgrunn av nye undersøkelser må skolen utarbeide aktivitetsplan som oppfyller minstekravet i loven. I de fleste av vedtakene ber statsforvalteren om at eleven må involveres i undersøkelsene, i valg av tiltak og i evaluering av tiltakene. Tiltak for å bedre relasjonen mellom elev og lærer bli også nevnt i de fleste vedtakene.

To embeter skiller seg ut med tanke på konkretisering av tiltakene. Det ene embetet deler tiltakene inn i skole og klassenivå, individnivå og systemnivå. Hvert tiltak beskrives i detalj og det legges ved lenke til hvor skolen kan finne informasjon om tema. Skolen får en frist på tre uker for å gjennomføre tiltakene som er beskrevet over tre sider.

Embetet som har sendt flest saker, gir detaljerte pålegg til skole og skoleeier i alle saker utenom tre saker, hvor rektor anklages for å ha krenket elever. I disse tre sakene skriver statsforvalteren at de ikke vedtar ytterligere tiltak og saken avsluttes. I de øvrige sakene pålegger statsforvalteren detaljerte tiltak som de begrunner godt. I flere av sakene vurderer de at skolen må innhente nødvendig kompetanse fra eksternt kompetansesenter og øke kompetansen til X-skole. I den ene saken pålegger de skolen å inngå avtale med Læringsmiljøsenderet. I en annen sak vedtar de at en elev skal bytte skole, og ny skole må gjøre avtale med kompetansesenter for at eleven skal få en trygg og god oppstart. I denne saken vedtar statsforvalteren at kommunen pålegges å dekke eventuelle reisekostnader. I dette embetet fremgår det tydelig at de samarbeider tverrfaglig, og saksbehandlerne har god oversikt over forskningsbaserte tilnærminger. Elevens beste blir ivaretatt og tiltakene samsvarer med embetets vurdering av barnets beste. Hvert tiltak beskrives grundig, og embetet viser til nettressurser ved Utdanningsdirektoratet og kompetansesenter, men henviser

også til faglitteratur som bøker og rapporter. Embetet gir egne frister for hvert tiltak, og under noen tiltak fremkommer det flere frister. Eksempelvis tiltak som omhandler gjennomføring av undersøkelser basert på sosiogram eller kartlegging av elev-lærer relasjon, gis det en frist for gjennomføring av undersøkelsen, deretter ny frist for analyse av fremkomne data.

Det siste embetet varierer i detaljgrad ut fra saksbehandler. Noen skriver korte kulepunkt uten nærmere beskrivelser, andre deler inn i tiltak A, B, C og beskriver hvert punkt. Generelt stiller de skoleeier ansvarlig for å tilse at skolen gjennomfører de beskrevne tiltakene innen gitt frist.

Oppsummert viser gjennomgangen at det er relativt store forskjeller mellom embetene i hvor detaljerte tiltak de pålegger skolen eller skoleeier. Ut fra de sakene som er med i min studie, kan det se ut som praksis internt i embetet er styrende for saksbehandlingspraksis. Jacobsen og Thorsvik (2019) viser til at organisasjonskulturen kan påvirke de ansatte og styre hvilken informasjon som er viktig og sentral og hva som utelukkes. De fleste tiltak statsforvalterne pålegger skoleeier/skolene fremstår som påbud og harde virkemidler. Imidlertid er flere av embetene flinke til å gi veiledning i form av lenker og tips til forskningsbaserte tiltak som skolen kan støtte seg på, noe som kan betraktes som et mykt virkemiddel (Røiseland & Vabo, 2016).

I flertallet av sakene informerer statsforvalteren om at skoleeier kan ilegges tvangsmulkt dersom vedtaket ikke gjennomføres. Ofte står dette som en standardfrase hvor statsforvalteren viser til at bruk av tvangsmulkt er regulert av opplæringsloven § 9 A-12. Statsforvalterne har ikke brukt tvangsmulkt som styringsvirkemiddel i de sakene som er med i min studie.

Et annet punkt som også viser ulik saksbehandlingspraksis mellom embetene, er vurdering av partsrettigheter.

5.7 Vurdering av partsrettigheter

I forarbeidet til opplæringsloven står det at eleven eller foreldrene som melder inn en sak til statsforvalteren, er å regne som part i statsforvalterens sak. Utenom dette er det gitt få føringer i opplæringsloven og forarbeidene om hvem som har partsrettigheter i skolemiljøsaker.

Spørsmålet om andre enn eleven eller foreldrene som melder inn en sak til statsforvalteren kan regnes som part i skolemiljøsaken, må derfor vurderes etter reglene i forvaltningsloven.

Partsbegrepet er definert i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. Som part regnes en person som en avgjørelse «retter seg mot» eller som «saken ellers direkte gjelder.» Det er ikke

så utfordrende å fastlegge hvem en skolemiljøsak retter seg mot. Ofte er det mer krevende å avgrense hvem en skolemiljøsak «ellers direkte gjelder».

Om lærer eller andre ansatte på skolen kan anses som part i en skolemiljøsak, må vurderes etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e, og vurderes opp mot «saken ellers direkte gjelder». Sivilombudsmannen har ved to anledninger uttalt seg om involverte lærerne hadde partsrettigheter i skolemiljøsak. I den siste uttalelsen, SOMB 2018/496 (Sivilombudsmannens uttalelse, 2018), skriver Sivilombudsmannen at ut fra forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk burde lærer ha rett til å se sakens dokumenter og rett til å bli hørt på grunn av sin tilknytning til saken. Dette begrunnes ut fra at hun var berørt gjennom alvorlige påstander om måten hun utførte sitt arbeid på. Med andre ord, ombudsmannen mener læreren har rett til dokumentinnsyn og rett til å bli hørt, og forankrer partsrettighetene i ulovfestede prinsipper om krav til forsvarlig saksbehandling og å opptre i samsvar med god forvaltningsskikk. Uttalelsen fra Sivilombudsmannen (2018) innebærer at kravene til god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling unntaksvis kan tilsi at også andre enn parten i saken kan få innsyn i sakens dokumenter og gis mulighet til å uttale seg i saken (Utdanningsdirektoratet, 2020b). Uttalelsen er viktig for videre rettspraksis.

Basert på studiens empiri fremkommer det ulik praksis knyttet til vurdering av partsrettigheter. Bare to embeter vurderer om lærer skal gis partsrettigheter. Det ene embetet har egen deloverskrift *Lærer som part i saken*. Embetet skriver «Gjennom opplysninger vi har fått og dokumentasjon i saken har vi gitt X status som part i saken, jf fvl. § 2 første ledd bokstav e». Videre viser de til dato for innsyn og at X har fått mulighet til å komme med sine kommentarer. Kommentarene er oversendt til foreldre og innholdet blir kort referert i vedtaket. I dette embetet viser en ikke til uttalelsen fra Sivilombudsmannen, men det er tydelig at rettspraksis bygger på ombudsmannens uttalelser om krav til god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling i saker hvor elever opplever seg krenket av ansatte på skolen. I to av tre saker er lærer innvilget partsrettigheter, og har, i likhet med foreldrene rett til å påklage vedtaket.

I det andre embetet vurderer statsforvalteren spørsmålet om partsrettigheter til ansatte i de fleste vedtakene, men konkluderer i samtlige saker med at ansatt/ansatte ikke innvilges partsrettigheter. Statsforvalteren vurderer at den/de navngitte ansatte ikke er part i saken eller har rettslig klageinteresse og viser til forvaltningsloven § 28. Den ansatte har derfor verken innsynsrett eller klagerett på vedtaket. Skolen har heller ikke adgang til å gi den ansatte innsyn i vedtaket, da innsyn vil medføre brudd på skolens lovpålagte taushetsplikt.

Statsforvalteren begrunner dette med at vedtaket gjelder skolens aktivitetsplikt og skolens håndtering av saken. I flere vedtak skriver statsforvalteren: «Statsforvalteren har ikke på noe tidspunkt tatt stilling til om de ansatte faktisk har gjort det eleven og foresatte hevder, vi har kun lagt elevens opplevelse til grunn. Videre gjelder ingen av våre vedtatte tiltak de ansatte direkte». I andre saker vises det til at «statsforvalteren ikke har tatt stilling til hvordan den ansatte har utøvet lærerrollen, eller konkret beskrivelse av enkelthendelser. Statsforvalterens utgangspunkt er eleven sin opplevelse av sitt skolemiljø. Lærer blir ikke nevnt ved navn, og statsforvalteren har ikke gjort vedtak som griper inn i lærerens hverdag eller yrkesutøvelse». Vurderingene som blir gjort er grundige, og i noen vedtak trekkes uttalelsen fra Sivilombudsmannen (2018) inn for å underbygge beslutningen.

De tre siste embetene vurderer ikke spørsmålet knyttet til partsrettigheter. Under overskriften *Klagerett*, som er siste avsnitt i vedtakene, viser de til hvem som har klagerett. Her konstateres det at foreldrene er part i saken og har klagerett. Videre fremheves det at skoleeier og skolen ikke har klagerett på vedtaket, jf. opplæringsloven § 9 A-6 femte ledd.

Det er positivt at to embeter gjør vurderinger knyttet til partsrettigheter for den eller de ansatte som eleven eller foreldre mener har opptrådd krenkende, men det er tydelig at regelverket og uttalelsen fra Sivilombudsmannen tolkes ulikt. I de to sakene hvor lærere fikk innvilget partsrettigheter var problemstillingene tilnærmet lik mange av de problembeskrivelsene jeg finner i de andre sakene som er med i min studie. Det å bli anklaget for å ha krenket en elev, vil for de fleste lærere eller andre ansatte oppleves som en alvorlig anklage, og de fleste vil ønske å legge frem sitt syn på saken og få mulighet til å lese statsforvalteren sitt vedtak. Det er derfor av stor betydning at skolen og skoleeier som arbeidsgiver ivaretar læreren på en god måte. Lærerens rettigheter skal ivaretas etter arbeidsmiljøloven, og skolen og skoleeier må gjøre nødvendige undersøkelser i forbindelse med aktivitetsplikten; og i denne prosessen bør den ansatte få mulighet til å uttale seg. Her kan rektor velge å legge ved den ansatte sin uttalelse i dokumentasjonen som skolen sender inn til statsforvalteren, og på denne måten kan den ansattes side komme frem i saksbehandlingen.

Flere embeter skriver innledningsvis at aktivitetsplikten er knyttet til elevens egen opplevelse, og at statsforvalteren ikke tar stilling til om det objektivt har skjedd en krenkelse. Elevens følelse i seg selv er ikke bevis for at det har skjedd en krenkelse, men elevens opplevelse skal tas alvorlig ved at skolen må sette inn tiltak for å trygge eleven. Men den som opplever å bli mistenkt for eller anklaget for å ha krenket en elev, vil sannsynligvis oppleve dette som inngripende og som en klage på hvordan han eller hun utfører jobben sin. Ved å bli tilkjent

partsrettigheter, vil en få adgang til å gjøre seg kjent med saken og få mulighet til å bli hørt. Videre vil en som part i en sak ha mulighet til å påklage vedtaket. Gjennomgangen av vedtakene som er med i forskningsprosjektet, indikerer at statsforvalterne tolker uttalelsen fra Sivilombudsmannen (2018) ulikt, noe som medfører forskjellig saksbehandlingspraksis i embetene. Kanskje henger forskjellig saksbehandlingspraksis sammen med ulik forståelse av fenomenet mobbing og krenkelser?

5.7.1 Nyere mobbeteorier og parter

Når en skal avdekke og stoppe mobbing eller krenkelser har høyesterett i Kristiansand-dommen (Kristiansand-dommen, 2012) fastslått at dette skal bygge på forskningsbaserte tiltak, og det er derfor naturlig at nyere teorier på området trekkes inn. Som beskrevet i kapittel 2, bygger de nye teoriene på sosiologiske perspektiver og vektlegger relasjonelle og kontekstuelle faktorer for å forstå og forklare hvordan skolemiljøer blir dannet, formet og opplevd. I lys av nyere mobbeteori, som på mange måter visker ut skillet mellom mobbing og krenkelser, vil en smal forståelse av partsbegrepet være til hinder for å belyse saken. Forvaltningsloven legger i prinsippet opp til en smal forståelse av partsbegrepet, men uttalelsen til Sivilombudsmannen (2018) om partsinnsyn i læringsmiljø saker, åpner for innsyn og involvering uten å være part etter forvaltningsloven. Uttalelsen fra ombudsmannen gir en åpning, innenfor dagens lovverk, for å kunne skape mer involvering og samarbeid i saksbehandlingsprosessen, gitt at statsforvalternes saksbehandlingspraksis samsvarer med nyere mobbeteori (Eriksen & Lyng, 2015; Hellang, Lund, Einarson, Rubecksen, & Jentoft, 2019).

En håndhevingsordning som følger nyere mobbeteori vil gjerne utfordre dagens aktivitetsplikt, da flere individer sannsynligvis blir involvert i utredningen (Hellang, Lund, Einarson, Rubecksen, & Jentoft, 2019). Denne forståelsen vil også ha innvirkning på utredning og utforming av tiltak, og ikke minst forståelsen knyttet til partsbegrepet.

5.7.2 Sentrale empiriske funn

Med utgangspunkt i analyse av vedtakene viser gjennomgangen at embetene i stor grad følger saksbehandlingsveilederen utarbeidet av Utdanningsdirektoratet (Utdanningsdirektoratet, 2018a), men empirien viser at det fremkommer ulik saksbehandlingspraksis på noen områder. Innad i embetene er saksbehandlingspraksis tilnærmet lik, men i vurdering av delpliktene å

undersøke saken og vurdering av skolens tiltak fremkommer det ulik saksbehandlingspraksis. Videre fremkommer det også forskjellig praksis knyttet til vurdering av partsrettigheter og hvor omfattende tiltak man pålegger skoleeier å gjennomføre. Dette karakteriseres som sentrale funn, og blir drøftet nærmere i neste kapittel.

6. Drøfting av sentrale funn

I denne studien undersøkes hvordan statsforvalterne håndhever bestemmelsene i opplæringsloven kapittel 9A i saker hvor elever opplever seg krenket av ansatte på skolen. Forskningen bygger på en omfattende gjennomgang av enkeltvedtak fra fem statsforvalterembeter, og i dette kapitlet vil jeg drøfte sentrale funn i lys av det teoretiske rammeverket.

Hovedproblemstillingen er: *Hvordan håndhever statsforvalterne bestemmelsene i opplæringsloven kapittel 9A i saker hvor elever opplever seg krenket av ansatte på skolen?* Problemstillingen handler om hvordan statsforvalteren anvender det profesjonelle skjønnet innenfor de rettslige rammene som er fastsatt i lov og forskrifter.

6.1 Lovendring som styringsvirkemiddel

Lovregulering kan betraktes som statens sterkeste virkemiddel for å oppnå vedtatte og sentrale mål innenfor viktige samfunnsområder. Innføring av nytt kapittel 9A i opplæringsloven kan beskrives som en top-down-prosess i tråd med hierarkidoktrinen (Røvik, Eilertsen, & Furu, 2014). Endringen var et resultat av at det fremkom fra flere hold at skolene og skoleeier ikke hadde lyktes med å sikre alle barn og unge et trygt og godt skolemiljø (NOU, 2015: 2). Men vil innføring av nytt regelverk knyttet til skolemiljø faktisk føre til at myndighetenes målsetning nås? Det er ikke automatikk i at opprettelse og iverksettelse av en lov fører til at lovverket virker i tråd med intensjonene som lå til grunn for å etablere den (Justis- og politidepartementet, 2009). Samtidig er troen sterk i samfunnet på at lover er et nødvendige virkemiddel for å endre, styre, straffe og regulere (Vabo, Klausen, & Askim, 2020). Nytt kapittel 9A i opplæringsloven gir retningslinjer og normer for hva myndighetene forventer som akseptabelt og ikke akseptabelt. En forutsetning for at lovverket blir implementert og iverksatt, er at målgruppen er kjent med innholdet og får opplæring og veiledning i hvordan man skal møte lovkravene, altså en balanse mellom harde og myke virkemidler (Røiseland & Vabo, 2016). Det er av stor betydning at de som er pålagt plikter etter lovendringen er godt kjent med hvilke krav som stilles, og hva som er deres ansvar. På den andre siden er det også viktig at de som er tilkjent rettigheter etter loven blir gjort oppmerksom på sine rettigheter. Dette er viktige prinsipper for at den nye håndhevingsordningen skal ha tilsiktet funksjon. Statsforvalteren er nå førsteinstans, og skoler

og skoleeier må innordne seg de påbud som fremkommer i statsforvalteren sitt vedtak. Dette viser at myndighetene har stor tiltro til at statsforvalteren vil gjøre en bedre jobb enn kommunene med å sikre lik saksbehandlingspraksis i skolemiljø saker.

Innføring eller endring av lovverk er iverksatt av myndighetene (prinsipalen) med mål om å nå fastsatte politiske målsetninger, og at en skal oppnå nyttevirkninger for individ og samfunnet (Justis- og politidepartementet, 2009). Revidering av kapittel 9A var en konsekvens av at departementet ble oppmerksomme på at lovverket ikke fungere etter myndighetenes intensjon. Manglende etterlevelse ble rapportert gjennom den årlige elevundersøkelsen, medieoppslag og ikke minst i rapporten *Å høre til* (NOU, 2015: 2). NOU 2015:2 kom med kraftig kritikk av skolens håndtering av skolemiljø saker. I rapporten fremkom det at mange elever og foreldre følte seg maktesløse i møte med skolen, og at flere barn og unge hadde valgt å ta sitt eget liv på grunn av langvarig mobbing og skolens unfallighet i disse sakene. Fra statsforvalteren (den gang fylkesmannen) ble det rapportert om klagesaker som avdekket mangelfulle enkeltvedtak og varierende saksbehandlingspraksis i kommunene. Politikerne hadde et sterkt press på seg for å ta tak i dette problemet og finne en løsning som sikret elevenes- og foreldrenes rettigheter, og i august 2017 ble nytt kapittel 9A iverksatt (Opplæringsloven, 1998). For å ivareta rettighetene til enkeltelever og sikre en enklere og raskere saksbehandling, ble skolene ilagt aktivitetsplikt, og vedtaksmyndigheten ble flyttet fra kommunenivå til statsforvalteren. Et annet mål med regelverksendringene og ny håndhevingsordning, var at ordningen også skulle sikre elevene likebehandling (Stette, 2019).

Hood og Margetts (2007) mener at alle systemer baserer sin påvirkning og kontroll ut fra fire grunnleggende ressurser; nodalitet, autoritet, finanser («Treasure») og organisasjon; som forkortes til NATO-rammeverket. Hver ressurs kan brukes til å avdekke hva som skjer i samfunnet, såkalt detektor, eller til å påvirke samfunnet, såkalt effektor (Vabo, Klausen, & Askim, 2020). Nodalitet er en maktbase hvor staten (prinsipalen) innhenter informasjon fra målgrupper og er en viktig ressurs for å styre. Datainnsamling gjennom elevundersøkelser og myndighetenes bestilling av NOU 2015:2 var en form for innhentig av informasjon som ga staten legitimitet for å vedta revidering av opplæringsloven kapittel 9A og innføre nye oppgaver til statsforvalteren.

Ved innføring av nytt kapittel 9A i opplæringsloven brukte myndighetene autoritet som styringsvirkemiddel. Innføring av lover, forskrifter og veiledere som pålegger de berørte parter å utføre bestemte handlinger, karakteriseres som et hardt virkemiddel med høy grad av tvang (Røiseland & Vabo, 2016). Når autoritesbaserte virkemidler tas i bruk, ligger det en

antagelse bak at kommunene må tvinges ellers vil de handle i strid med nasjonale målsetninger (Vabo, Klausen, & Askim, 2020).

Lovendring er komplekse virkemidler som griper inn og samvirker i samfunnet. Etter regelverksendringen ble skolene pålagt aktivitetsplikt og vedtaksplikten ble flyttet til statsforvalteren. I prinsippet skulle dette sikre at tiltak ble raskt igangsatt, og føre til mindre byråkrati for skolene. Imidlertid påpekes det i Deloitte (2019) sin evalueringsrapport at statsforvalteren krever grundig og god dokumentasjon, slik at skolene opplever at de bruker store ressurser på å dokumentere alle delplikter i tilfelle foreldrene kontakter statsforvalteren. Gjennomgang av de enkeltvedtakene som er med i min studie, viser også at statsforvalteren trenger god dokumentasjon fra skolene for å kunne vurdere om skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes for å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø. Statsforvalteren skal foreta en sjønnsmessig vurdering og må sikre at vedtaket bygger på et godt nok grunnlag for å konkludere om aktivitetsplikten er overholdt eller ikke. Dette handler om ansvarliggjøring hvor statsforvalteren har ansvar for de beslutninger en tar, men like viktig er det at de valg man har tatt bygger på god dokumentasjon, rettspraksis og profesjonelt skjønn. Med andre ord, det forventes at statsforvalteren redegjør for sine vurderinger, beslutninger og handlinger (Molander, 2013).

Skjerpet aktivitetsplikt, opplæringsloven § 9 A-5, var en ny lovparagraf som ble innført i forbindelse med nytt kapittel 9A i 2017 (Opplæringsloven, 1998). Bakgrunnen for paragrafen var å sikre grundig og rask saksbehandling når elever opplever seg krenket av ansatte. Dette ble gjort for å styrke elevenes rettsvern, og forhindre at elever blir utsatt for krenkelser av en som jobber på skolen (Stette, 2019). Myndighetene har også fremhevet i regelverket at elevenes opplevelse skal tas på alvor, noe som henger sammen med at fagmiljøene i lengre tid har påpekt at elevens opplevelse ofte har blitt bagatellisert og ikke blitt tatt alvorlig nok, noe som strider mot barnekonvensjonen artikkel 3 og 12 (NOU, 2015: 2; FNs barnekonvensjon, 1989).

Påbud er virkemidler som har sitt opphav i autoritet (Vabo, Klausen, & Askim, 2020). I nytt kapittel 9A i opplæringsloven er lovgiver tydelig på at elevens subjektive opplevelse skal legges til grunn for om eleven har det bra eller ikke, og skolen skal sette inn tiltak innen kort tid, altså en detaljstyring fra myndighetene som bygger på hierarkidoktrinen. Den underliggende forestillingen er at endringer må iverksettes og kontrolleres fra toppen i utdanningsbyråkratiet (Røvik, Eilertsen, & Furu, 2014). Målet med aktivitetsplikten er ikke å finne ut om en krenkelse objektivt sett har skjedd eller ikke, men skolen og statsforvalteren

pålegges å ta utgangspunkt i elevens opplevelse og undersøke hva som er de opprettholdende faktorene til at eleven opplever seg krenket. Videre skal skolen sette inn tiltak for at eleven skal få et trygt og godt skolemiljø (Stette, 2019).

En viktig forutsetning for å oppnå ønsket virkning av nytt kapittel 9A, er at prinsipal og agenter går i takt (Opstad, 2016). Statsforvalteren, skoleeier, skolene, elevene og foreldrene må være kjent med lovverket og intensjonen til myndighetene. Informasjon, kunnskap og formidling er viktig ved lov- og regelverksendring (Vabo, Klausen, & Askim, 2020), og kanskje ekstra viktig når loven ikke tar sikte på å finne ut om en krenkelse objektivt sett har funnet sted, men pålegger skoler og statsforvalteren å ta utgangspunkt i elevens opplevelse. Informasjon formidlet gjennom Utdanningsdirektoratet, med mål om å sikre kjennskap til lovverket er vesentlig, og kan beskrives som en myk form for nodalitet (Røiseland & Vabo, 2016). Det må her nevnes at myndighetene har fått kritikk fra statsforvalterembetene på at saksbehandlereveilederen ikke var ferdig da lovverket ble innført. Flere embeter uttrykte i evalueringsrapporten som Deloitte (2019) utarbeidet, at det var mangelfull informasjon og få retningslinjer for hvordan håndhevingsordningen skulle gjennomføres. At embetene ikke hadde en skriftlig veileder for saksbehandling når lovverket trådte i kraft, kan være en årsak til at det fremkommer ulik saksbehandlingspraksis i min studie. Saksbehandlingsveilederen til håndhevingsordningen kom først i mai 2018 (Utdanningsdirektoratet, 2018a); ni måneder etter innføring av nytt lovverk.

6.1.1 Samhandling mellom stat og kommune

Linjen fra øverste politiske nivå, Kunnskapsdepartementet, til de iverksettende organene i kommunene, er lang. Det er også ulike forutsetninger og kapasitet hos skoleeiere og skolene som skal iverksette nasjonale mål og tiltak. Begrunnelsen for å legge ansvaret for iverksetting ut til kommunene er hensynet til det kommunale selvstyret og ønske om lokal tilpasning (Molander, 2013). Samtidig har staten et legitimt behov for å styre for å oppnå nasjonale mål som sikrer innbyggerne likeverdige tjenestetilbud og rettsikkerhet (Difi, 2019). Utfordringen for myndighetene er å finne balansen mellom statlig styring og lokal tilpasning.

Opplæringsloven (1998) med forskrifter er et detaljert lovverk med en rekke plikter for kommunene og lovbestemte rettigheter for elevene (Stette, 2019; Opstad, 2016). Nytt kapittel 9A er mer detaljert enn det forrige og statsforvalteren har fått makt til å pålegge kommunene tiltak. Denne styringsfilosofien er inspirert av New Public Management og bygger på

prinsipal-agent-logikk som på mange måter forsterker skillet mellom politikktutvikling og implementering. Teorien bygger på at prinsipal er den delegerende part, og agent den utførende. En utfordring Opstad (2016) trekker frem, er at prinsipal og agent kan ha ulik oppfatning av hva behovet er og hvilke tiltak som bør settes inn for å nå målet, og det kan fremkomme forskjellige og til dels konfliktfylte interesser mellom prinsipal og agent.

Statens forlengende arm er statsforvalteren (FAD, 2012). For å sikre at lovverket etterleves, har staten besluttet at statsforvalteren skal være håndhevingsmyndighet i skolemiljøsaker. Frykten for at skole og skoleeier ikke skal ta elevene på alvor, indikerer at staten (prinsipalen) er usikre på kommunenes (agenter) saksbehandlingspraksis av skolemiljøsaker, og lager et sikkerhetsnett for å sikre rettssikkerheten til elevene. Prinsipalen (staten) har bestemt at statsforvalteren kan ilegge kommunene tvangsmulkt om vedtaket ikke iverksettes innen gitte frister. Implisitt mener myndighetene at negative insentiver gjennom bøter vil påvirke skoler og skoleeiere til å følge regelverket (Vedung, 2007; Hood & Margetts, 2007).

6.2 Lovendring og ressursbruk

I forarbeidet til nytt kapittel 9A i opplæringsloven viser lovgiver til at håndhevingsordningen innføres for å bedre elevenes rettssikkerhet og for å påse at skoleeier og skolens plikter overholdes, altså bøte på svakheter ved den gamle ordningen (Prop. 57 L, 2016-2017). Dette kan karakteriseres som hard bruk av tvang hvor skoleeier og skolene skal tvinges gjennom lovgiving og overvåking til å handle slik som myndighetene ønsker (Vabo, Klausen, & Askim, 2020). Statsforvalteren er på mange måter tildelt en «politiroлле» som skal påse at kommunen følger regelverket i skolemiljøsaker. En må også huske at rollen som håndhevingsmyndighet var ny for embetene, og uten felles veileder for saksbehandling måtte statsforvalteren langt på vei definere rollen selv. I tillegg til håndhevingsordningen, har statsforvalteren en viktig veiledende rolle overfor skoleeier og skolene for å hjelpe dem til å tolke regelverket for på denne måten sikre lik forståelse av lovverket.

Oversikt ved Utdanningsdirektoratet viser at statsforvalteren mottok store mengder med skolemiljøsaker etter innføringen av håndhevingsordningen. I perioden august 2017 til desember 2018 mottok statsembetene 2069 saker, i 2019 1644 saker og i 2020 1109 saker knyttet til skolemiljø (Utdanningsdirektoratet, 2021). Hvor mange av disse sakene som omhandlet elever som opplevde seg krenket av ansatte fremgår ikke av statistikken.

Myndighetene har pålagt statsforvalteren å prioritere skolemiljøsaker, og embetene mener at 9A-saker går på bekostning av andre oppgaver, da tilføringen av ressurser ikke samsvarer med saksmengden. Flere embeter viser til at oppgaver knyttet til informasjon og veiledning har blitt nedprioritert på grunn av store saksmengder knyttet til håndhevingsordningen (Deloitte, 2019). Dette er uheldig da informasjon, formidling og veiledning er sentralt ved lov- og regelverksendring og for å sikre lik praksis i kommunene (Vabo, Klausen, & Askim, 2020). Informasjon og veiledning krever ressurser, og når stor pågang av enkeltsaker hos statsembetene krever ressurser utover de rammene de har; burde myndighetene kanskje iverksatt økonomiske virkemidler som sikret veiledning og informasjon. Den økte ressursbruken som statens (prinsipalens) styring medfører, kalles for styringskostnader (Opstad, 2016). Styring kan skje i form av instruksjer, tett oppfølging eller muntlige eller skriftlige tilbakemeldinger. Staten har et overordnet ansvar, men kan mangle informasjon slik at styringen kan gi utilsiktede virkninger. Opstad (2016, s. 259) mener dette kan «bidra til å redusere handlefriheten til agenten, eller det kan være at agenten opplever at prinsipalen legger hindringer i veien slik at det blir vanskelig å utføre oppgavene i samsvar med intensjonene». Ved styring av skolesektoren og sikre elever et trygt og godt skolemiljø blir det for myndighetene en avveining mellom ønsket om å endre praksis, og kostnadene ved å innføre den nye håndhevingsordningen. Dette er et av mange vanskelige spørsmål knyttet til iverksetting av offentlig politikk.

Et annet aspekt, er at den tradisjonelle styringen ved bruk av lover og formell autoritet er mindre akseptert i dagens samfunn (Røiseland & Vabo, 2016; Vabo, Klausen, & Askim, 2020). Styring gjennom bruk av myk regulering hvor en påvirker atferd gjennom veiledning og samhandling har ofte god effekt, og større effekt enn man tidligere trodde (Vabo, Klausen, & Askim, 2020). Denne styringsformen har sitt opphav i internasjonale styringssammenhenger, og har de siste årene blitt mer vanlig innenfor offentlig sektor. Vabo, Klausen og Askim (2020) viser til at myndighetene bør velge virkemidler som sørger for at målsetningen blir realisert ut fra hensynet til kostnads- og prioriteringseffektivitet. «Nytten ved perfekt måloppnåelse kan være høy, men kostnadene ved å ta i bruk et sett virkemidler kan likevel være så høye at de ikke forsvarer nytten som kan oppnås» (Vabo, Klausen, & Askim, 2020, s. 144). Statsforvalterembetene gir inntrykk av at de økonomiske kostnadene har vært store ved å innføring av nytt kapittel 9A i opplæringsloven, samtidig avdekket NOU, 2015: 2 at de menneskelige kostnadene var store ved det gamle regelverket, da mange skoler ikke fulgte sakene opp på en god og profesjonell måte. Enkelte lover virker kun gjennom at de

blir håndhevet (Justis- og politidepartementet, 2009). Myndighetene har sannsynligvis veiet de økonomiske kostnadene opp mot de menneskelige kostnadene, og besluttet ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv at kapittel 9A må håndheves av statsforvalteren for at kommunene skal følge opp skolemiljø saker i henhold til lovverket. Men likefullt er kunnskap et viktig element i atferdsendring. Kunnskap og virkning antas å henge sammen; jo mer omfattende målgruppens kunnskap er, desto større blir virkingen av loven (Justis- og politidepartementet, 2009).

Hvor mange av sakene som meldes til statsforvalteren som omhandler elever som opplever seg krenket av ansatte, fremkommer ikke av statistikken til Utdanningsdirektoratet (Utdanningsdirektoratet, 2021). Som nevnt i kapittel 4 blir alle skolemiljø saker kodet under samme fane hos statsforvalteren, og dette medfører at embedene ikke har oversikt over hvor mange saker som omhandler opplæringsloven § 9 A-5. Lovgiver er tydelig på at saker som omhandler ansatte er mer alvorlige og derfor innførte de skjerpet aktivitetsplikt når elever opplever seg krenket av ansatte (jf. opplæringsloven § 9 A-5). I forbindelse med innhenting av enkeltvedtak meddeler embedene at det er mange saker, men ingen kan tallfeste omfanget. Dette betyr at det er vanskelig for Kunnskapsdepartementet (prinsipalen) å hente ut informasjon om lovens virkning knyttet til § 9 A-5, og hvordan embedene håndhever regelverket.

6.3 Hvordan håndhever statsforvalterne bestemmelsene i opplæringsloven kapittel 9A i saker hvor elever opplever seg krenket av ansatte på skolen?

Opplæringsloven § 9 A-6 gir føringer for hvordan statsforvalteren skal håndheve aktivitetsplikten i enkeltsaker. I saksbehandlingsveilederen gir Utdanningsdirektoratet utfyllende kommentarer til hvordan statsforvalterne skal behandle saker etter opplæringsloven § 9 A-6. Hensikten med veilederen er «å sikre at praksis blir mest mulig lik og korrekt. Formålet med nytt kapittel 9 A er blant annet at systemet skal være mer barnevennlig, mer effektivt, raskere, enklere og tryggere» (Utdanningsdirektoratet, 2018a, s. 1). Videre skriver Utdanningsdirektoratet at veilederen er utarbeidet på bakgrunn av opplæringsloven og forvaltningsloven, men understreker at statsforvalteren må utøve skjønn i den enkelte sak.

Statsforvalteren har fire oppgaver knyttet til opplæringsloven kapittel 9 A. Oppgavene er å være førsteinstans for meldinger om psykososialt skolemiljø, gi veiledning til skoler, skoleeier og foreldre, føre tilsyn med skoler og skoleeier og å være klageinstans for kommunens vedtak

om fysisk skolemiljø og bortvisningsvedtak i grunnskolen. Det er nær sammenheng mellom disse oppgavene, og statsforvalteren må være bevisst når en er førsteinstans, klageinstans, tilsynsmyndighet eller gir veiledning (Utdanningsdirektoratet, 2018a). I denne oppgaven ser jeg på hvordan statsforvalteren ivaretar rollen som førsteinstans, og hvordan saksbehandlingspraksisen er i fem statsforvalterembeter.

Det er ingen krav til hvordan foreldre eller eleven melder en sak til statsforvalteren, men saksbehandlingen skal følge «forvaltningslovens regler og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling» (Utdanningsdirektoratet, 2018a, s. 2).

Statsforvalteren har et selvstendig ansvar for at saken er så godt opplyst som mulig før enkeltvedtak fattes. Skoleeier og skolene har plikt til å sende alle opplysninger som statsforvalteren ber om, slik at statsforvalteren kan ta stilling til om aktivitetsplikten er oppfylt eller ikke (opplæringsloven § 9 A-6 tredje avsnitt).

Saksbehandlingsveilederen viser til at de involverte i saken kan ha ulikt syn på hva som har skjedd, og en må sørge for at involverte får uttrykt sitt syn. Videre fremheves det at elevens oppfatning og mening må komme tilstrekkelig frem i saksdokumentene eller statsforvalteren må høre eleven selv. Elevens beste og elevens rett til å bli hørt fremheves i saksbehandlingsveilederen (Utdanningsdirektoratet, 2018a).

Forståelsen av hva statsforvalterens skal vurdere, er noe sprikende. I opplæringsloven § 9 A-6 står det at statsforvalteren skal vurdere om aktivitetsplikten er oppfylt, mens i Prop. 57 L (2016-2017) skriver departementet at det skal gjøres en vurdering om skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes. Som nevnt over skriver Utdanningsdirektoratet i saksbehandlingsveilederen at statsforvalterne må utøve skjønn i den enkelte sak. Her fremheves det at «den rettslige problemstillingen er om skole X har gjort det som med rimelighet kan forventes da den satte inn tiltak, og om skole X burde ha iverksatt andre eller flere tiltak» (Utdanningsdirektoratet, 2018a, s. 5). For å kunne besvare dette spørsmålet må statsforvalteren bruke sitt profesjonelle skjønn, og foreta faglige og konkrete skjønnsvurderinger basert på kunnskap, prinsipper og verdier som bygger på rettspraksis og forskning fra kompetente fagmiljøer (Prop. 57 L, 2016-2017; Molander, 2013). I all hovedsak handler det om å ta utgangspunkt i hva som er til elevens beste, faglige og konkrete skjønnsvurderinger, og om tiltakene bør være på skolenivå, gruppenivå eller individnivå.

Dersom statsforvalteren konkluderer med at skolen ikke har oppfylt aktivitetsplikten etter opplæringsloven §§ 9 A-4 og 9 A-5, kan statsforvalteren «vedta kva skolen skal gjere for å

sørgje for at eleven får eit trygt og godt skolemiljø» (opplæringsloven § 9 A-6 fjerde avsnitt). Skolen får en frist eller flere frister for å gjennomfør vedtaket og statsforvalteren følger opp saken videre. Statsforvalteren kan ilegge skolen sanksjoner etter skolens ordensreglement (jf opplæringsloven § 9 A-10, eller pålegge at en elev skal bytte skole (jf. opplæringsloven § 9 A-12). For å sikre gjennomføring av vedtak etter opplæringsloven § 9 A-6 fjerde ledd, kan statsforvalteren og klageinstansen (Utdanningsdirektoratet) ilegge skoleeier tvangsmulkt. Partene i saken kan klage på vedtaket etter reglene i forvaltningsloven (Forvaltningsloven, 1967).

Myndighetene (prinsipalen) har lyttet til utvalget og tatt hensyn til deres innspill om «å pålegge skoleeieren og skolen administrative sanksjoner og reaksjoner» (NOU, 2015: 2, s. 18). Det kan karakteriseres som et hardt virkemiddel hvor lovgiver gir betydelig makt til statsforvalteren. At statsforvalteren både kan pålegge kommunen (agentene) å iverksette bestemte tiltak og kan ilegge skoleeier tvangsmulkt, er en måte å bruke insentiver til å motivere skoleeier og skolene til å ta lovverket på alvor. Hvis man ikke tar lovverket på alvor eller ignorerer tiltakene fra statsforvalteren, vil det kunne få negative konsekvenser (Røiseland & Vabo, 2016).

I min studie fremkommer det relativt store forskjeller mellom embetene i hvor detaljerte tiltak de pålegger skolen eller skoleeier. Internt i embetene har en tilnærmet lik praksis, men det fremkommer forskjeller mellom embetene. Dette kan henge sammen med at saksbehandlingsveilederen fra Utdanningsdirektoratet ikke var klar når lovendringen trådte i kraft, og pågangen av saker har vært stor siden august 2017 (Utdanningsdirektoratet, 2021). Embetene har sannsynligvis utarbeidet egne praksiser basert på muntlig informasjon fra samlinger med Utdanningsdirektoratet i forkant av innføring av lovverket, og basert på yrkes- og organisasjonsprofesjonalitet. Yrkesprofesjonalitet er koblet til profesjonelt skjønn og etiske betraktninger, mens organisasjonsprofesjonalitet omfatter den plikten statsforvalteren har til å stå til ansvar overfor myndighetene (Møller & Ottesen, 2016). Opplæringsloven er detaljert, men likefult gir lovverket rom for å tolke og tilpasse saksbehandlingspraksis slik at den passer inn i organisasjonskulturen. «Tolkning i jussen innebærer altså ikke bare å trekke slutninger og skape mening i tekst i generell forstand, men mer konkret å anvende juridisk metode for å treffe avgjørelser» (Fjørtoft, Vatn, & Eriksen, 2017, s. 3).

Embetene har lik praksis i form av de fleste tiltakene fremstår som påbud og harde virkemidler som statsforvalteren pålegger skolen. Imidlertid er det flere av embetene som benytter muligheten til å gi veiledning i form av lenker til Utdanningsdirektoratet sine

nettsider og tips til forskningsbaserte tiltak som skolen kan støtte seg på, noe som kan betraktes som et mykt virkemiddel (Røiseland & Vabo, 2016).

Statsforvalteren opplyser i sine vedtak at skoleeier kan ilegges tvangsmulkt om vedtaket ikke gjennomføres, men ingen embeter i min studie har brukt dette virkemiddelet. En av sakene har vært påklaget til Utdanningsdirektoratet, og vedtaket fra departementet ligger som vedlegg. Heller ikke Utdanningsdepartementet ila kommunen tvangsmulkt.

Et annet punkt som viser ulik saksbehandlingspraksis, er vurdering av partsrettigheter.

6.3.1 Statsforvalternes vurdering av partsrettigheter

Etter forvaltningslovens bestemmelser blir kommune ikke regnet som part i skolemiljøsaker, og har ikke klagerett på statsforvalterens vedtak (Forvaltningsloven, 1967; Utdanningsdirektoratet, 2020b). Når statsforvalteren har tilsyn i en kommune vil kommunen bli regnet som part, men ikke i skolemiljøsaker hvor statsforvalteren er håndhevingsmyndighet og førsteinstans. Det må her nevnes at statsforvalteren kan åpne egne tilsyn mot skoler eller kommuner basert på konkrete skolemiljøsaker, og da vil kommunen regnes som part i tilsynssaken. Det er, med andre ord to forskjellige lovanvendelser på skolemiljøsaker og tilsyn.

Kommunen, skoleeier og skole har ikke klagerett på enkeltvedtak fra statsforvalteren i håndhevingsordningen, og dette begrunnes ut fra forvaltningslovens bestemmelser (Forvaltningsloven, 1967). Veilederen fra Utdanningsdirektoratet (2018a) er også tydelig på at kommuner ikke er part i skolemiljøsaker og følgelig ikke har klagerett. Videre skriver Utdanningsdirektoratet at «saksbehandling skal følge forvaltningslovens regler og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling» (Utdanningsdirektoratet, 2018a, s. 2)

Basert på min studie er samtlige embeter tydelige på at kommuner ikke regnes som part og ikke har klageadgang på vedtak. I tre av embetene legger man til grunn at kun foreldre og eleven er part, mens i to embeter vurderer man spørsmålet om lærer er part i saken. Om lærer eller andre ansatte på skolen kan anses som part i en skolemiljøsak, må vurderes etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e, og vurderes opp mot «saken ellers direkte gjelder». Sivilombudsmannen har, som nevnt tidligere, uttalt seg om vurdering av partsrettigheter når lærer anklages for å ha krenket en elev. I sak nr 2018/496, skriver

Sivilombudsmannen (2018) at ut fra forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk burde lærer ha rett til å se sakens dokumenter og rett til å bli hørt på grunn av sin tilknytning til saken. Ombudsmannen forankrer partsrettighetene «i ulovfestede prinsipper om krav til forsvarlig saksbehandling og å opptre i samsvar med god forvaltningsskikk» (Sivilombudsmannens uttalelse, 2018). Uttalelsen fra Sivilombudsmannen er viktig, og innebærer at kravene til god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling kan gi ansatte som anklages innsyn i sakens dokumenter og gis mulighet til å bli hørt (partsrettigheter), selv om en ikke direkte er part etter forvaltningsloven. I vurderingen av partsrettigheter til ansatte vektlegger ombudsmannen at det vil være avhengig av hvorvidt et vedtak vil kunne medføre vesentlig skadevirkninger eller annen stor ulempe for den ansatte. Om vedtaket påfører den ansatte skade eller ulempe, kan en ansatt ha krav på innsyn i saken og rett til å bli hørt basert på forsvarlig saksbehandling og embetets plikt til å opptre i samsvar med god forvaltningsskikk (Sivilombudsmannens uttalelse, 2018). Her blir tolkningsspørsmålet hva man legger i begrepene *skade* eller *ulempe*. En ansatt kan, med utgangspunkt i Sivilombudsmannens uttalelse, få tilgang til noen partsrettigheter uten å være definert som part. Her må statsforvalteren foreta en skjønnsvurdering i hver enkelt sak av den ansattes persons tilknytning til en sak, og vurdere i hvilken grad personen er berørt. Statsforvalterens vurdering av personens tilknytning til saken og i hvilken grad den ansatte blir berørt, skal avgjøre om den ansatte blir gjort til part i saken, eller får tilgang til partsrettigheter uten å være part.

I min studie av fem statsforvalterembeter fremkommer det ulik praksis knyttet til vurdering av partsrettigheter. Embetet som har sendt flest saker, gjør en vurdering og viser til både forvaltningsloven og uttalelsen fra Sivilombudsmannen. Konklusjonen i samtlige saker er at den eller de ansatte ikke blir gitt partsrettigheter. Det andre embetet som vurderer spørsmålet om ansatt skal innvilges partsrettigheter, tolker bestemmelsene på en annen måte og konkluderer med at lærer er part i to av tre saker.

6.3.2 Hvorfor gjør embetene ulike vurderinger?

Hvorfor vurderer embetene partsrettighetene til lærer ulikt når Sivilombudsmannen (2018) gir føringer for hva ombudsmannen legger i krav til forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsetikk? Kanskje henger ulik praksis sammen med at saksbehandlingsveilederen fra Utdanningsdirektoratet fremhever: «Vi minner om at skoleeier/skolen ikke er part i saken. Dersom det er nødvendig for å få saken opplyst tilstrekkelig, må dere oversende kopi av en

henvendelse som er sendt direkte fra eleven/foreldrene til fylkesmannen [statsforvalteren] og be skolen om å uttale seg» (Utdanningsdirektoratet, 2018a, s. 4). På denne måten kan statsforvalteren få saken opplyst uten å gi den ansatte partsrettigheter. I rapporten *Håndhevingsordningen for skolemiljø saker* viser de til at «Fylkesmennene melder at Utdanningsdirektoratet har gitt beskjed til embetene om at lærer ikke er part og at verken skole, skoleeier eller lærer kan klage» (Hellang, Lund, Einarson, Rubecksen, & Jentoft, 2019, s. 58). Spørsmålet rundt lærernes partsrettigheter og kontradikasjons-prinsippet (tvisteloven § 11-1 og menneskerettsloven art. 6) har vekket reaksjoner blant lærere og ført til negativ omtale av opplæringsloven § 9 A-5 i pressen (Stette, 2019). Såkalt kontradiksjon er partenes rett til å gjøre seg kjent med meldinger og få komme med sine anførsler. Dette er et viktig rettsprinsipp, og sikrer at alle involverte får mulighet til å bli kjent med sakens dokumenter og ser til at alle sider av saken blir belyst. Kravet til kontradiksjon henger sammen med forvaltningens plikt til å sørge for at saken er forsvarlig opplyst (Forvaltningsloven, 1967; Menneskerettsloven, 1999; Tvisteloven, 2005).

I flere av sakene som er med i min studie påpeker statsforvalteren at embetet ikke tar stilling til om det har skjedd en krenkelse. Elevens følelse i seg selv er ikke bevis for at det har skjedd en krenkelse, men elevens opplevelse skal tas alvorlig ved at skolen må sette inn tiltak for å trygge eleven (Stette, 2019). Men den ansatte som opplever å bli mistenkt for eller anklaget for å ha krenket en elev vil sannsynligvis oppleve dette som inngripende, og som anklage på hvordan han eller hun utfører jobben sin.

Stette (2019) fremhever at det er viktig å ivareta de ansatte på skolen sin rettssikkerhet i forbindelse med saker hvor elever opplever seg krenket av ansatte. Rektor og/eller skoleeier må ivareta den ansatte som anklages gjennom samtaler, og dokumentere det som fremkommer. Dokumentasjonen kan oversendes til statsforvalteren og på denne måten kan den ansatte få formidlet sitt syn i saken, og statsforvalteren vil få et bredere grunnlag for å fatte vedtak. Kvaliteten på rektor og/eller skoleeiers håndtering av saken vil være førende for om rettssikkerheten til den ansatte blir ivaretatt på en god måte.

Som nevnt tidligere, vil nyere mobbeteori, som på mange måter visker ut skillet mellom begrepene mobbing og krenkelser, utfordre dagens saksbehandlingsrutiner når det gjelder involvering av voksne med tilknytning til saken. I dag legger veilederen fra Utdanningsdirektoratet (2018a) opp til en smal forståelse av partsbegrepet, og vurderingen statsforvalteren skal gjøre, bygger i stor grad på en smal forståelse av mobbing og krenkelser, hvor en ser på problematikken med utgangspunkt i ett offer og en eller flere overgripere

(Roland, 2014), mens makten, i realiteten kan veksle i relasjoner. I lys av nyere mobbeteori, vil en smal forståelse av partsbegrepet kunne være til hinder for involvering for å fremme et inkluderende fellesskap (Hellang, Lund, Einarson, Rubecksen, & Jentoft, 2019). Uttalelsen fra Sivilombudsmannen (2018) om partsrettigheter, uten å være part etter forvaltingsloven, gir åpning for å kunne involvere flere i saksbehandlingen innenfor dagens lovverk. Dette fordrer at statsforvalterens saksbehandlingsrutiner og praksis endres i flere embeter, og kanskje kan man lære av de embetene som allerede har innført en praksis i trå med Sivilombudsmannens uttalelse.

Et sentralt spørsmål er om det vil bli for ressurskrevende for store embeter å trekke flere parter inn i sakene, da pågangen av saker er rimelig stor, og dersom flere gis partsrettigheter, vil dette medføre merarbeid for saksbehandleren. Et annet aspekt, er at det også kan medføre flere klagesaker til Utdanningsdirektoratet, og spørsmålet er om de har kapasitet til å håndtere flere klagesaker innenfor dagens ressurser. Dette er spørsmål som ikke blir besvart i denne oppgaven, men det er en interessant problemstilling som kanskje burde vært undersøkt nærmere.

6.4 Et translasjonsteoretisk perspektiv på regelverksforståelse

Et viktig prinsipp i translasjonsteorien er at aktører med forskjellige interesser, oppfatninger og tolkninger former oversettelsen eller translasjonen (Røvik, 2007). Et sentralt spørsmål for myndighetene er hvordan en kan øke sannsynligheten for at kunnskap blir overført og forstått slik at en sikrer lik praksis i statsforvalterembetene. Utdanningsdirektoratet har en viktig rolle for å iverksette politiske vedtak i utdanningssektoren (Røvik, Eilertsen, & Furu, 2014).

Utdanningsdirektoratet har både myndighet og kyndighet til å iverksette politiske vedtak, og har ansvar for at informasjon og utarbeiding av rundskriv og veiledere for saksbehandling av skolemiljøsaker. Direktoratet har, med andre ord, en nøkkelrolle for å sikre at korrekt og troverdig informasjon når alle nivåene i utdanningssektoren. Iverksettingskjeden går fra Utdanningsdirektoratet til statsforvalternes utdanningsavdelinger, og videre til de enkelte skoleeierne, og til slutt ned til den enkelte rektor og de ansatte på skolen (Røvik, Eilertsen, & Furu, 2014). En utfordring med hierakidoktrinen er at Kunnskapsdepartementet (prinsipal) må forsikre seg om at de politiske vedtakene blir implementert i alle ledd og er i tråd med politiske målsetninger.

I lys av Røvik (2007) sitt translasjonsteoretiske perspektiv, vil kunnskapsoverføring eller translasjon være avhengig av gode translatører. Innen dette perspektivet trenger translatører kunnskap, legitimitet, myndighet og ferdigheter for å nå frem til mottakerne og implementere nytt regelverk. Oversettelser skjer i hovedsak med fire ulike hensikter eller ambisjoner, såkalt modus (Røvik, 2007): *Reproduserende modus* har gjenskaping som hovedmål. *Modifiserende modus* er hensiktsmessig om intensjonen er å være lojal mot myndighetenes forventninger. *Radikal modus* omvandler ideen, reformen eller vedtaket og *frastøting* avviser ideen fordi den ikke passer inn i organisasjonene, eller fordi intensjonen og innholdet ikke forstås av aktørene.

Statsforvalteren er direkte underlagt Kunnskapsdepartementet, og linjen fra prinsepal til agent er ikke lang. Derimot er avstanden fra Kunnskapsdepartementet til skolene rimelig lang. Rollen til statsforvalteren er å ivareta departementet sine interesser, men de skal også bistå kommunene med kompetanse innen regelverkforståelse (FAD, 2012). I mitt empiri fremkommer det ulik tolkning av noen delplikter, hovedsaklig hva statsforvalterne mener er kravet for at tiltakplikten er oppfylt, og hvor brede undersøkelser en forventer at skolen har gjennomført. Med andre ord, statsforvalterembetene har ulik forståelse for hva en med rimelighet kan forvente av skolene. Dette spørsmålet er tett knyttet til utøvelse av det profesjonelle skjønn, men det kan, ut fra min studie, se ut som embetene har lik praksis internt, da forskjellene vises mellom embetene. Dette indikerer at ulik praksis handler om hvordan ideene er forstått og iverksatt i de ulike embetene (Røvik, 2007). Videre fremkommer det ulik tolkning av partsrettigheter og hvor omfattende og detaljerte tiltak statsforvalteren pålegger skoleeier.

En utfordring med iverksetting av nytt regelverk, er hvordan man sikrer at ideene man overfører blir forstått og vil fungere i konteksten til nye organisasjoner (Røvik, 2007; Røvik, Eilertsen, & Furu, 2014), som i denne sammenheng er statsforvalterne, skoleeiere og skoler.

Tranlasjonsteori tar høyde for at kunnskapsoverføring fra Kunnskapsdepartementet til statsforvalteren eller skoleeier ikke kan ses på som en transportetappe hvor avsender og mottaker automatisk tillegger lik forståelse (Røvik, 2007). Denne forståelsen av implementering er viktig for å kunne belyse og forklare hvorfor skoleeiere, skoler og statsforvalteren kan legge til grunn ulik tolkning av hva man med rimelighet kan forvente at en skole skal gjøre for å oppfylle aktivitetsplikten, da dette ligger innen for tolkningsrammen av det profesjonelle skjønn. I følge Røvik (2007) vil alle aktører som mottar og forholder seg aktivt til ideen, bearbeide ideene og sette sitt preg på dem. Derfor kan man ikke snakke om

ren forflytting av informasjon fra lovgiver til statsforvalteren eller skoleeier, men om translasjon eller omforming (Røvik, Eilertsen, & Furu, 2014; Røvik, 2007). Kanskje kan ulik saksbehandlingspraksis også handle om ulik faglig forståelse i statsforvalterembetene av fenomenet mobbing og krenkelseser.

Analytisk skiller man mellom fire grunnleggende oversettelsesregler; kopiering, addering, fratrekking og omvandling. Som nevnt tidligere, er virkningen av å bruke hver av disse, klassifiseres fra «svak omforming til betydelig omforming av det som oversettes» (Røvik, 2007, s. 307). I arbeidet med iverksetting av nytt kapittel 9A i opplæringsloven i 2017 hadde man innskrenket frihetsgrad til å endre, og oversettelsen forløp i stor grad som kopiering, men likefult satt aktørene sitt preg på ideene (Røvik, 2007). Aktørene hadde begrenset frihet til utforme lokale praksiser, men det vil alltid ligge en åpning innenfor tolkning og forståelse av lovverket, og det kan se ut som statsforvalterembetene har tilpasset praksis ut fra gjeldene organisasjonskultur (Jacobsen & Thorsvik, 2019). I følge Røvik (2007, s.331) kan addering være fornuftig om «organisasjonen har elementer i eksisterende lokal praksis som har vist seg å fungere godt, og som man derfor ønsker å ha med seg videre». Som beskrevet tidligere i oppgaven kom saksbehandlingsveilederen ni måneder etter loverket ble innført, men tilstrømmingen av saker var stor fra første stund. I denne perioden har ulik praksis blitt etablert (Deloitte, 2019), og sannsynligvis vil embetene ønske å ta med seg videre integrerte og vellykkede elementer fra «gammel» praksis når saksbehandlerveilederen kom i mai 2018.

Iverksettelse handler om både gjennomføring og realisering, to komponenter som ikke alltid er sammenfallende (Vabo, Klausen, & Askim, 2020). Den translasjonsteoretiske tilnærmingen belyser at implementering kan forstås som oversettelse av praksiser og ideer mellom og innenfor ulike organisatoriske kontekster (Røvik, Eilertsen, & Furu, 2014), og som Opstad (2016) påpeker, det er ikke alltid prinsipal og agent går i takt.

7. Oppsummering

Elever har en individuell rett til et trygt og godt skolemiljø, som betyr nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Dette innebærer at skolen må handle når en elev melder ifra om at han/hun ikke har det bra på skolen. Hva som oppleves som krenkende, er individuelt, og opplæringsloven kapittel 9A understreker at skolen og statsforvalteren må ta utgangspunkt i elevens opplevelse, og lytte til hvordan eleven opplever sin skolehverdag (Opplæringsloven, 1998).

Masteroppgaven handler om å få kunnskap og innsikt i hvordan statsforvalterne håndhever regelverket i saker hvor elever opplever seg krenket av ansatte på skolen, og om det fremkommer ulik saksbehandlingspraksis i embetene. Gjennom analyse av trettiåtte enkeltvedtak fra fem ulike statsforvalterembeter har jeg forsøkt å finne svar på hovedproblemstillingen min: *Hvordan håndhever statsforvalterne bestemmelsene i opplæringsloven kapittel 9A i saker hvor elever opplever seg krenket av ansatte på skolen?*

Oppgaven handler om iverksetting av offentlig politikk og hvordan statsforvalterne tolker, forstår og håndhever sentrale lover og forskrifter, og redegjør for sine vurderinger i vedtakene. Iverksetting av opplæringsloven kapittel 9A i 2017 handlet i stor grad om å overføre lovverket til praksis, altså både gjennomføring og realisering. Som belyst i oppgaven, er det ikke alltid slik at innføring av nytt lovverk fører til at problemet blir løst, og politikken realisert. Noen ganger blir iverksetting av politikken lik det som var myndighetenes intensjon, andre ganger oppstår det avvik (Vabo, Klausen, & Askim, 2020). For å vise hvordan politiske vedtak overføres til praksis, må det nødvendigvis analyseres gjennom perspektiver på iverksettelse av offentlig politikk og bruk av ulike styringsvirkemidler. Foruten sentrale teorier innen dette feltet, anvender jeg prinsipal-agent-perspektivet og den translasjonsteoretiske tilnærmingen for å belyse utfordringer en kan støte på ved innføring av nytt lovverk (kapittel 9A).

Intensjonen til myndighetene (prinsipalen) ved innføring av nytt kapittel 9A i 2017 var å sikre elevene sine rettigheter, og påse at skolen handlet raskt og iverksatte tiltak for å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø. Kunnskapsdepartementet påpekte i forarbeidet til lovendringen viktigheten av at skolens arbeid dokumenteres i tilfelle saken skal overprøves. Videre skriver departementet at «den nye håndhevingsordningen skal bedre sikre at elevenes rettigheter oppfylles og at skolens og skoleeierens plikter etter loven håndheves» (Prop. 57 L, 2016-

2017, s. 2). Målet til myndighetene var at lovendringen skulle ha regulerende og påvirkende virkning slik at flere elever opplevde at tiltak ble raskt iverksatt på skolen.

Iverksetting innenfor utdanningssektoren bygger i stor grad på hierakidokrinen, altså en top-down-tilnærming (Røvik, Eilertsen, & Furu, 2014; Offerdal, 2014; Matland, 1995).

Kunnskapsdepartementet (prinsipal) har tildelt Utdanningsdirektoratet betydelig makt for å iverksette politiske vedtak, og departementet har ansvar for at opplæringsloven kapittel 9A blir implementert og forstått i de ulike leddene fra departementet og ned til den enkelte skole (Røvik, Eilertsen, & Furu, 2014). I denne kjeden er det mange prinsipal-agent-forbindelser.

7.1 Hvordan håndhever statsforvalterne aktivitetsplikten?

Målet til myndighetene med innføring av ny håndhevingsordning høsten 2017, var at ordningen skulle ivareta rettighetene til enkeltelever på en enklere, raskere og tryggere måte. Vedtaksmyndigheten ble flyttet fra kommunenivå (rektor) til statsforvalteren, med mål om å sikre rettferdig og lik sakbehandlingspraksis i skolemiljøsaker, og skolen ble ilagt aktivitetsplikt. Videre ble det tydeliggjort i lovverket at utgangspunktet for undersøkelsene skulle baseres på elevens subjektive opplevelse. Skolen må på bakgrunn av faglige skjønnsmessige vurderinger og elevens opplevelse undersøke saken, og komme frem til tiltak som iverksettes for at eleven skal få det trygt og godt. Dersom eleven opplever at skolen ikke har satt inn tilstrekkelige tiltak, og rektor er orientert om saken, kan eleven eller foreldrene ta kontakt med statsforvalteren etter fem virkedager (Stette, 2019).

Det sentrale spørsmålet statsforvalteren skal ta stilling til, er om skolen har gjort det eleven med rimelighet kan forvente for å oppfylle aktivitetsplikten. For å kunne svare på denne problemstillingen, må statsforvalteren ta utgangspunkt i elevens opplevelse og innhente dokumentasjon fra skole, skoleeier, foreldrene og/eller eleven, og foreta en skjønnsvurdering. Statsforvalteren må tolke hva det er rimelig å forvente at skolen har gjort i de fem delpliktene, som til sammen utgjør skolens aktivitetsplikt (Utdanningsdirektoratet, 2018a).

Statsforvalteren må gjøre rede for sine vurderinger og begrunne de valg en har tatt i enkeltvedtaket (Molander, 2013).

Statsforvalterne i de fem embetene som er med i min studie følger saksbehandlerveilederen fra Utdanningsdirektoratet (Utdanningsdirektoratet, 2018a), og de skjerper kravene dersom saken handler om særskilt sårbare elever. De fleste embetene vurderer hver delplikt for seg. De starter med å beskrive lovens krav, deretter en beskrivelse av fakta og vurdering, og til

slutt en konklusjon om delplikten er oppfylt eller ikke. Det finnes imidlertid et unntak. Et embete begrenser vedtaket til de delplikter som skolen ikke har oppfylt. Dette gjøres ved at de beskriver innledningsvis at eksempelvis delplikten å følge med, gripe inn og varsle er oppfylt. Hvilke vurderinger eller begrunnelser som ligger til grunn for konklusjonen, fremkommer ikke i vedtakene.

I saker hvor statsforvalteren vurderer at skolen har oppfylt aktivitetsplikten, må embetene vurdere alle delplikter. Her fremkommer det lik saksbehandlingspraksis i min studie.

De tre første delpliktene; plikten å følge med, gripe inn og varsle rektor eller skoleeier er saksbehandlingspraksisen tilnærmet lik, i de embetene som vurderer delpliktene. I saker hvor dokumentasjonen fra skolen er for dårlig til å kunne ta stilling til om delplikten er oppfylt, konkluderer statsforvalterne med at delplikten ikke kan vurderes. Implisitt viser embetene til at skolen ikke har dokumentert tilstrekkelig hvordan de har fulgt med eller grepet inn. I noen saker handler det om elevens opplevelse av en situasjon, uten at det er beskrevet konkrete hendelser som kunne danne grunnlag for at skolen burde gripe inn. Med andre ord, det har ikke vært konkrete hendelser å gripe inn i.

I over halvparten av sakene fremkommer det at rektor ikke har overholdt varslingsplikten og har unnlatt å orientere skoleeier. Dette er interessant siden lovbestemmelsen er tydelig på at «rektor skal varsle skoleeigaren» (jf opplæringsloven § 9 A-5). Det kan være mange plausible årsaker til at rektor ikke har overholdt varslingsplikten. Jeg skal ikke spekulere i hvorfor mange av rektorene ikke har fulgt bestemmelsen, da dette ligger utenfor min problemstilling som handler om hvordan statsforvalteren håndhever kapittel 9A i opplæringsloven. Imidlertid håper jeg at andre kan undersøke dette fenomenet nærmere, da det i prinsippet ikke er valgfritt å følge loven. Noen aspekter ved lovregulering innebærer lite rom for tolkning og skjønnsutøvelse, og varslingsplikten i opplæringsloven § 9 A-5 er tydelig på rektor sin plikt til å varsle skoleeier (Stette, 2019).

I vurderingen av hva statsforvalteren mener er rimelig å forvente at skolen har gjort for å undersøke saken, fremkommer det forskjeller mellom embetene. To embeter legger listen høyt og forventer en bred undersøkelse. I disse embetene er det ikke tilstrekkelig med bare observasjon og samtale med eleven. De stiller også krav til at skolen har gjennomført relasjonskartlegginger og analysert disse i lys av elevens egen opplevelse for å konkludere med at delplikten er oppfylt. De tre andre embetene vurderer sakene ut fra

problembeskrivelsen, og krever ikke at skolen har gjennomført relasjonskartlegginger. Forskjellene vises mellom embetene og ikke innad i embetene.

Ut fra min empiriske analyse, er det vurdering av tiltaksplikten som viser størst variasjon mellom embetene. Saksbehandlingspraksis er tilnærmet lik innad i embetene, men det fremkommer forskjeller mellom embetene. Det største skillet er hvor grundig statsforvalteren vurderer hvert tiltak i skolens aktivitetsplan, og hva embetene vektlegger i sin vurdering. Det må her understrekes at det generelt fremkommer gode faglige vurderinger, men med ulik vinkling og forventning til hva som er rimelig å forvente av skolen.

Videre er det variasjon i hvor omfattende og detaljerte tiltak embetene pålegger skole/skoleeier å iverksette. Tre embeter viser kort til hvilke punkt skoleeier/skolen må forbedre, og ber om tilbakemelding innen en gitt frist, vanligvis tre uker. I disse embetene beskriver man tiltakene mer generelt, og viser til nettsider ved Utdanningsdirektoratet på områder hvor statsforvalteren vurderer at skoleeier/skolene trenger kompetanseheving. To av embetene beskriver grundig og detaljert hva skolen må gjøre i hvert tiltak, og viser til aktuell forskning på området. Det ene embetet setter en frist, mens det andre embetet går detaljert gjennom hvert tiltak og setter frist for tilbakemelding til hvert delpunkt (ofte flere delpunkt under hvert tiltak). Som regel settes det en frist for gjennomføring av spesifiserte kartlegginger, og ny frist for analyse av fremkomne data. I dette embetet pålegger statsforvalteren kompetanseheving på skolen i flere saker, og i noen av sakene viser de til nasjonale kompetansesenter som skoleeier må inngå avtale med. Embetet stiller krav til at skoleeier følger opp tiltakene og påser at skolene får økt kompetanse på områder statsforvalteren mener de trenger kompetanseheving på.

Oppsummert viser gjennomgangen av delpliktene at det er relativt store forskjeller i hvordan tiltakene vurderes og hva embetene vektlegger i sine vurderinger. Internt i embetene er det tilnærmet lik saksbehandlingspraksis, mens mellom embetene fremkommer det forskjeller. Ut fra mitt empiriske materiale, kan det se ut som statsforvalterne ikke har en felles forståelse av hva som er rimelig å forvente av skolen. Dette kommer tydeligst frem i vurdering av delpliktene å undersøke saken og under tiltaksplikten. Loven regulerer handlingene, men som nevnt tidligere, vil noen aspekter ved lovregulering innebærer lite rom for skjønnsutøvelse, mens andre deler krever høy grad av skjønn som utøves på lokalt nivå (Molander, 2013; Møller & Ottesen, 2016). Den rettslige reguleringen av praksis beror sannsynligvis på hvordan profesjonene ved statsforvalterembetene fortolker og anvender reglene.

Det kan være mange årsaker til ulik praksis, men en grunn kan gjerne skrives tilbake til at saksbehandlerveilederen fra Utdanningsdirektoratet kom først ni måneder etter innføring av nytt kapittel 9A (Deloitte, 2019), men tilstrømmingen av saker kom raskt etter innføring av nytt lovverk (Utdanningsdirektoratet, 2021). I forkant av lovverksendringen hadde Utdanningsdirektoratet samlinger med utdanningsavdelingene til statsforvalterne hvor regelverket ble gjennomgått. I lys av Røvik (2007) sin translasjonsteoretiske tilnærming til kunnskapsoverføring, vil alle aktører som mottar og forholder seg til ideene sette sitt preg på dem, og ut fra denne teorien kan man ikke snakke om ren forflytting av informasjon fra lovgiver til statsforvalteren. En må også huske på at rollen som håndhevingsordning var ny for embetene i 2017, og organisasjonskulturen kan ha påvirket vektleggingen av hva som var viktig og sentralt, og på denne måten formet saksbehandlingspraksisen (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

Ulik saksbehandlingspraksis fremkommer også i hvordan embetene vurderer spørsmålet om partsrettigheter. Som vi husker fra høsten 2017, møtte innføring av opplæringsloven § 9 A-5 mye motstand, og paragrafen fikk endel negativ omtale i media, spesielt knyttet til vurdering av de ansattes partsrettigheter.

7.1.1 Statsforvalterens vurdering av partsrettigheter

I forarbeidet til opplæringsloven står det at eleven eller foreldre som melder en sak til statsforvalteren er å regne som part i saken. Utover dette er det ikke gitt føringer i opplæringsloven eller forarbeidene om hvem som har partsrettigheter i skolemiljø saker. Statsforvalteren må derfor forholde seg til forvaltningslovens bestemmelser og rettspraksis på feltet. Det som er vanskelig å vurdere er «hvem saken ellers direkte gjelder» (jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e). Hvorvidt en ansatt som anklages for å ha krenket en elev er å regne som part i saken, må altså vurderes i hver enkelt sak.

Sivilombudsmannen har vurdert spørsmålet om partsrettigheter når lærer anklages for å ha krenket en elev to ganger, siste gang i 2018. Sivilombudsmannen uttalelse om at læreren hadde rett til dokumentinnsyn og rett til å bli hørt, ble forankret i ulovfestede prinsipper om krav til forsvarlig saksbehandling og å opptre i samsvar med god forvaltningsskikk (Sivilombudsmannens uttalelse, 2018). Uttalelsen fra Sivilombudsmannen åpner for partsrettigheter, selv om man etter forvaltningsloven ikke er tilkjent disse rettighetene.

Spørsmålet om den ansatte som anklages skal tilkjennes partsrettigheter, vurderes i to av embetene som er med i min forskning. I de andre embetene blir ikke spørsmålet vurdert; det konstateres bare til slutt under overskriften *klagerett* hvem som anses som part i saken. I de to embetene som foretar en vurdering, fremkommer det ulik praksis mellom embetene. Det må her understrekes at det foreligger begrenset rettspraksis på området, men ut fra min empiri kan det se ut som Sivilombudsmannens uttalelse tolkes ulikt. I det ene embetet innvilges lærer partsrettigheter i to av tre saker. I det andre embetet blir spørsmålet vurdert i fjorten av nitten saker, men ingen ansatte fikk partsrettigheter. Jeg skal ikke spekulere i hvorfor spørsmålet ikke vurderes i alle embeter, men kan slå fast at det fremkommer ulik saksbehandlingspraksis i de embetene som er med i min studie.

7.2 Avsluttende refleksjoner

Opplæringsloven kapittel 9A regulerer handlinger, men selv om lovverket er detaljert og instruerende, spesifiserer ikke loven i detalj hva aktørene skal gjøre. På denne måten er den rettslige reguleringen av praksis avhengig av hvordan profesjonene fortolker, anvender og forholder seg til lovverket. Hovedmålet til myndighetene var å sikre elever et trygt og godt skolemiljø, og påse at skolene handlet raskt og riktig om en elev opplevde seg krenket eller mobbet.

Et sentralt mål for myndighetene med innføring av ny håndhevingsordning høsten 2017, var at ordningen skulle ivareta elevenes rettigheter på en enklere, raskere og tryggere måte, og sikre lik saksbehandlingspraksis. På mange måter kan det se ut som regelverksendringen var nødvendig når man ser på omfanget av saker som meldes til statsforvalteren (Utdanningsdirektoratet, 2021). Men sikret myndighetene at statsforvalteren og skolene fikk tilstrekkelig informasjon i forkant av regelverksendringen? Flere evalueringsrapporter har påpekt mangler knyttet til lik regelverksforståelse både på skolenivå og blant statsforvalterne (Barneombudet, 2018; Deloitte, 2019). Min empiriske analyse viser også at det fremkommer ulik saksbehandlingspraksis mellom embetene.

Innføring av nytt lovverk var, som nevnt tidligere, et resultat av press fra flere hold. På den ene siden hadde myndighetene et sterkt press på seg for å gjøre noe, da oppslag i media fortalte om elever og foreldre som opplevde at de ikke ble tatt på alvor i møte med skolen, elevundersøkelser som avdekket at mange barn og unge opplevde mobbing på skolen og den knusende rapporten *Å høre til* (NOU, 2015: 2) som påviste store mangler i skolens håndtering

av skolemiljø saker. På den andre siden er det ikke en automatikk i at innføring av nytt regelverk fører til at mellommenneskelige relasjoner bedres. Som belyst i oppgaven er det heller ikke en automatikk i at regelverk etterleves om det ikke blir håndhevet (Justis- og politidepartementet, 2009). Det siste har myndighetene tatt på alvor ved å flytte håndhevingsmyndigheten til statsforvalteren. Innføring av lover og forskrifter er et sterkt virkemiddel, og kanskje var det nødvendig. I lys av min forskning tenker jeg imidlertid at myndighetene hadde tjent på å utarbeide en veileder til statsforvalterembetene i forkant av lovendringen, da en av intensjonene var å sikre lik saksbehandlingspraksis.

Tall fra statsembetene viser at mange foreldre og elever tar kontakt, noe som kan indikere at skolelederne trenger mer informasjon og kunnskap om hvordan man skal saksbehandle på en ryddig, effektiv og korrekt måte. Bak disse tallene skjuler det seg saker hvor ansatte blir beskyldt for å krenke elever, men omfanget av § 9 A-5-saker fremkommer ikke av statistikken til Utdanningsdirektoratet (Utdanningsdirektoratet, 2021). I flere av sakene som er med i mitt forskningsprosjekt, påpeker statsforvalteren at innsendt dokumentasjon fra skolene er mangelfull. Skolene skal sørge for at eleven blir hørt, og elevens beste skal være et grunnleggende hensyn i både i skolens og statsforvalternes saksbehandling. På dette området kan det se ut som informasjon og eksempel på saksbehandlingspraksis, altså myke virkemidler i kombinasjon med innføring av nytt lovverk, kunne vært et viktig bidrag for å sikre rask og riktig handling når elever opplever seg krenket av ansatte. Jeg antar at § 9 A-5-saker oppleves som ekstra krevende for rektor, da man både skal ivareta eleven og dens foreldre, samtidig som den ansatte må ivaretas på en god måte etter bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Nytt kapittel 9A i opplæringsloven har styrket rettighetene til elevene, og plassert ansvar og plikter på skoleeier og ansatte i skolen. Kommuner kan ilegges bøter om skoleeier ikke iverksetter tiltak, som statsforvalteren fatter vedtak om. Myndighetene (prinsipalen) bruker makt og myndighet til å fremtvinge at skolene skal handle riktig, altså harde virkemidler. Men finner man forskningsmessig belegg for at lovendring og harde virkemidler fører til bedre relasjonelle forhold?

Problemstillinger vedrørende opplæringsloven § 9 A-5, skjerpet aktivitetsplikt, bør i større grad få fokus både hos skoleeiere og skoleledere, hvor en drøfter, gjerne i sammen med statsforvalteren, hvordan en kan håndtere disse sakene på en ryddig og god måte (Stette, 2019).

7.2.1 Behov for videre forskning

I forbindelse med forskningsprosjektet, viser mine søk at det finnes lite forskning rundt fenomenet lærermobbing eller ansatte som opptrer krenkende overfor elever i Norge, og lite forskning generelt innenfor utdanningsfeltet på statsforvalternivå. Evalueringsrapporter er skrevet på bestilling av Utdanningsdirektoratet (Deloitte, 2019), NORCE har gjennomført en kartlegging på oppdrag av KS (Hellang, Lund, Einarson, Rubecksen, & Jentoft, 2019) og Barneombudet har skrevet en rapport *God hjelp til rett tid?* (Barneombudet, 2018). I disse rapportene er opplæringsloven § 9 A-5 er en liten del, men det påpekes at disse sakene er krevende, og at det fremkommer ulik saksbehandlingspraksis mellom embetene. Jeg vil påstå at det er behov for videre forskning både på kommunenivå og statsforvalternivå. Eksempelvis er det behov for å undersøke hvordan statsforvalterne sikrer at tiltak iverksettes på kommunenivå, og om det fører til læring i organisasjonen. Videre hadde det vært interessant å undersøke hvorfor saksbehandlingspraksisene i embetene er ulik, og hva Utdanningsdirektoratet gjør for å fremme lik praksis. Dette handler i stor grad om læring i organisasjoner, og et spennende utgangspunkt kunne vært å undersøke fenomenet med utgangspunkt i Argyris og Schön (1978) sin teori om enkelt- og dobbeltkretslæring, og Nonaka og Takeuchi (1995) sin teori om forholdet mellom henholdsvis taust og eksplisitt kunnskap, og hvordan dette kan påvirke læring i organisasjoner. Som nevnt tidligere i dette kapitlet, er det også behov for å forske på hvorfor noen rektorer ikke orienterer skoleeier når de blir varslet om saker som omfattes av skjerpet aktivitetsplikt, opplæringsloven § 9 A-5. Andre problemstillinger kunne vært nevnt, da det finnes generelt lite forskning innenfor utdanningsrettslige tema. Målet til myndighetene er at vi skal dra i samme retning for å nå målet om nullvisjon mot mobbing og krenkelser. Da hadde det vært fint med mer forskning som kan vise myndighetene hvor innsatsen bør settes inn, og hvilke styringsvirkemidler som kan være hensiktsmessige.

Referanser

- Andenæs, K. (2016). Metode for tilsyn - en juridisk og retts sosiologisk vurdering av hjelpemidlene for gjennomføring av tilsyn i skolen. I K. Andenæs, & J. Møller, *Retten i skolen. Mellom pedagogikk, juss og politikk* (ss. 123-137). Oslo: Universitetsforlaget.
- Argyris, C., & Schön, D. (1978). Organisatorisk læring - single- og double-loop. I K. Illeris (red.), *Tekster om læring* (ss. 246-253). Roskilde: Universitetsforlag.
- Barneombudet. (2018, 06). *God hjelp til rett tid? Gjennomgang av fylkesmennenes behandling av saker i den nye håndhevingsordningen om elevenes skolemiljø*. Hentet fra Barneombudet 13.03.20:
https://www.google.com/search?q=Fylkesmennenes+behandling+av+saker+i+den+nye+h%C3%A5ndhevingsordning&rlz=1C1GCEB_enNO764NO767&oq=Fylkesmennenes+behandling+av+saker+i+den+nye+h%C3%A5ndhevingsordning&aqs=chrome..69i57.44591j0j1&sourceid=chrome&ie=UTF-8&sa
- Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre. Om design av samfunnsvitenskapelig forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Deloitte. (2019). *Evaluering av nytt kapittel 9 A i opplæringsloven*. Hentet fra Utdanningsnytt.no - 23.03.20: <https://www.utdanningsnytt.no/opplaeringslovens-9a-utdanningsdirektoratet/les-hele-rapporten-om-kapittel-9a/204265>
- Difi. (2019). *Hva er god statlig styring? En gjennomgang av statlig styring på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet*. Hentet fra Direktoratet for forvaltning og ikt, 29.01.21: https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/hva_er_god_statlig_styring_difi-rapport_2019_9_0.pdf
- Eriksen, I. M., & Lyng, S. T. (2015). *Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø. Gode strategier, harde nøtter og blinde flekker*. Oslo: NOVA. Hentet fra <http://www.hioa.no/Om-OsloMet/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Publikasjoner/Rapporter/2015/Skolers-arbeid-med-elevenes-psykososiale-miljoe>
- FAD. (2012). *Fylkesmannsrollen. Utvikling og utfordring*. Hentet fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 29.01.21: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/statsforvaltning/fylkesmenn/fylkesmannsrollen.pdf>
- Fjørtoft, H., Vatn, G. Å., & Eriksen, P. F. (2017, 3). Juridisk literacy i skolen. Ikke-juristers lovtekstlesing og rettsanvendelse. *Nordic Journal of Literacy Research*. 2017, 3 10.23865/njlr.v3.685, ss. 1-14.
- FNs barnekonvensjon. (1989). *FNs konvensjon om barns rettigheter. Vedtatt av De forente nasjoner 20. november 1989. Ratifisert av Norge 8. januar 1991. Revidert oversettelse mars 2003 med tilleggsprotokoller*. Hentet fra Regjeringen.no. 16.05.21: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bfd/bro/2004/0004/ddd/pdfv/178931-fns_barnekonvensjon.pdf
- Forskning.no. (2018, april 25). *Forskning.no*. Hentet fra Dan Olweus vinner Christineprisen 2018. Hentet 11.10.2020: <https://forskning.no/forskningspriser-universitetet-i-bergen/dan-olweus-vinner-christieprisen-2018/1120976>

- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (LOV-1967-02-10)*. Hentet fra Lovdata.no 23.05.21: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven>
- Grunnloven. (1814). *Kongeriket Noregs grunnlov (LOV-1814-05-17, Sist endret: FOR-2020-05-29-1088 fra 14.05.2020)*. Hentet fra Lovdata.no 10.06.21: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn/KAPITTEL_5#KAPITTEL_5
- Handal, S. (2019, 06 21). *Mye tyder på at praktiseringen av loven ikke er god nok*. Hentet fra Utdanningsnytt. no, 02.05.2020: <https://www.utdanningsnytt.no/opplaeringslovens-9a-steffen-handal-utdanningsforbundet/mye-tyder-pa-at-praktiseringen-av-loven-ikke-er-god-nok/204302>
- Heinemann, P.-P. (1972). *Mobbing. Gruppevold blant barn og voksne*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Hellang, Ø., Lund, I., Einarson, K., Rubecksen, K., & Jentoft, N. (2019). *Håndhevsordningen for skolemiljø saker (oppl.l kapittel 9A)*. NORCE Norwegian Research centre AS.
- Hood, C. C., & Margetts, H. Z. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jakhelln, H., & Møller, J. (2016). Retten i skolen - styring og sikring. I K. Andenæs, & J. Møller, *Retten i skolen. Mellom pedagogikk, juss og politikk* (ss. 27-39). Oslo: Universitetsforlaget.
- Johnsen, Å. (2019). Hard og myk styring i offentlig sektor. I G. Ladegård, & S. I. Vabo, *Ledelse og styring* (ss. 175-190). Bergen: Fagbokforlaget.
- Justis- og politidepartementet. (2009). *Evaluering av lover. Med tilsvarende anvendelse på forskrifter og andre rettsregler*. Hentet fra Justis- og politidepartementet og Senter for statlig økonomistyring: <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Evaluering/Evaluering-av-lover.pdf>
- Karlsen, G. E. (2006). *Utdanning, styring og marked. Norsk utdanningspolitikk i et internasjonalt perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kirkebøen, G. (2013). Kan vi stole på fagfolks skjønn? I A. Molander, & J.-C. Smeby, *Profesjonsstudier II* (ss. 28-43). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kristiansand-dommen. (2012). *Norges Høyesterett – "Kristiansand-dommen" HR-2012-241-A*. Hentet fra Lovdatapro.no 09.09.20: <https://lovdata.no/pro/#document/HRSIV/avgjorelse/hr-2012-241-a?searchResultContext=1612&rowNumber=1&totalHits=53>
- Langfeldt, G. (2008). *Ansvar og kvalitet*. Oslo: Cappelen Akademiske forlag.
- Lund, I., Helgeland, A., & Kovac, V. B. (2017, 09). *På vei mot en ny forståelse av mobbing i et folkehelseperspektiv*. Hentet fra ResearchGate 22.05.21: https://www.researchgate.net/publication/320665608_Pa_vei_mot_en_ny_forstaelse_av_mobbing_i_et_folkehelseperspektiv
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Vol. 5, No.2*, ss. 145-174.
- Menneskerettsloven. (1999). *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (LOV-1999-05-21-30)*. Hentet fra Lovdata.no 07.06.21: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30?q=menneskerettsloven>

- Molander, A. (2013). Profesjonelt skjønn i velferdsstaten: mekanismer for ansvarliggjøring. I A. Molander, & J.-C. Smeby, *Profesjonsstudier II* (ss. 44-54). Oslo: Universitetsforlaget.
- Møller, J. (2016). Opplæringsloven og kommunal styring. I K. Andenæs, & J. Møller, *Retten i skolen. Mellom pedagogikk, juss og politikk* (ss. 229-244). Oslo: Universitetsforlaget.
- 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. 182-198). Oslo: Universitetsforlaget.
- Møller, J., & Sivesind, K. (2016). Rektorers blikk på opplæringslovens rettslige reguleringer. I K. Andenæs, & J. Møller, *Retten i skolen. Mellom pedagogikk, juss og politikk* (ss. 161-181). Oslo: Universitetsforlaget.
- NAOB. (2020). *Det Norske akademis ordbok*. Hentet fra <https://naob.no/ordbok/mobb>
- Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge Creating Company*. New York: Oxford University Press.
- NOU. (2015: 2). *Å høre til - Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. Informasjonsforvaltning. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-2/id2400765/?ch=1>
- Offentlighetsloven. (1967). *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (LOV-2006-05-19-16)*. Hentet fra Lovdata.no 05.03.21: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16?q=offentliglova>
- Offerdal, A. (2014). Iverksettingsteori - Resultatene blir sjelden som planlagt og det kan være en fordel. I H. Baldersheim, & R. E. Lawrence, *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (ss. 219-238). Bergen: Fagbokforlaget.
- Olweus, D., & Roland, E. (1983). *Mobbing*. Oslo: Kirke-og undervisningsdepartementet.
- Opplæringsloven. (1998). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa LOV-1998-07-17-61* <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>. Hentet fra Lovdata.no 11.10.20: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61?q=oppl%C3%A6ringslova>
- Opstad, L. (2016). *Økonomistyring i offentlig sektor*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). I *Public Management Reform - A comparative analysis: New public management governance, and the Neo-Webweian state* (ss. 31-46). Oxford University Press.
- Prop. 57 L. (2016-2017). *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*. Hentet fra Regjeringen.no 12.11.20: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-57-l-20162017/id2539013/>
- Roland, E. (2013, november 13). *Læringsmiljøsenderet*. Hentet fra Mobbing i et historisk perspektiv. Hentet: 11.10.2020: <https://laringsmiljosenteret.uis.no/skole/mobbing/hva-er-mobbing/mobbing-i-et-historisk-perspektiv-article115874-21204.html>
- Roland, E. (2014). *Mobbingens psykologi. Hva kan skolen gjøre?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring - governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Røvik, K. A., Eilertsen, T., & Furu, E. M. (2014). *Reformideer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Sivilombudsmannens uttalelse. (2018). *Partsinnsyn for lærer i sak om elevs psykososiale læringsmiljø (SOM-2018-496)*. Hentet fra Lovdata.no 06.04.21:
<https://lovdata.no/pro/#document/SOMB/avgjorelse/som-2018-496?searchResultContext=986&rowNumber=12&totalHits=37>
- Sjursø, I. R. (2017, mai 15). *Læringsmiljøsenderet - Universitetet i Stavanger*. Hentet fra Maktubalanse mellom plager og offer ved digital mobbing. Hentet 11.10.2020:
<https://laringsmiljosenteret.uis.no/skole/mobbing/hva-er-mobbing/digital-mobbing/maktubalanse-mellom-plager-og-offer-ved-digital-mobbing-article114871-21206.html?s=21206>
- Statistisk sentralbyrå. (2020, 08 09). *SSB*. Hentet fra 01222: Befolkning og kvartalsvise endringer, etter region, statistikkvariabel og kvartal. Hentet 14.01.21:
<https://www.ssb.no/statbank/table/01222/tableViewLayout1/>
- Stette, Ø. (2019). *Opplæringsloven § 9-5. Skjerpet aktivitetsplikt dersom en som arbeider på skolen krenker en elev*. Oslo: Pedlex.
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvlitativ metode. 5. utgave*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tvisteloven. (2005). *Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (LOV-2005-06-17-90)*. Hentet fra Lovdata.no 05.06.21.
- Utdanningsdirektoratet. (2018a). *Saksbehandlingsveileder - Fylkesmannens saksbehandling etter opplæringsloven § 9 A-6*. Hentet 03 28, 2020 fra Fylkesmannen.no:
<https://www.fylkesmannen.no/link/bbfc8db80fea434599c59b825405797e.aspx>
- Utdanningsdirektoratet. (2018b). *Skjerpet aktivitetsplikt og rett til innsyn*. Hentet fra Utdanningsdirektoratet. 30.03.20:
<https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Laringsmiljo/skjerpet-aktivitetsplikt-og-rett-til-innsyn/>
- Utdanningsdirektoratet. (2020a). *Informasjon til elever og foreldre om skolemiljø*. Hentet fra Utdanningsdirektoratet 05.04.21: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/informasjon-til-foreldre/>
- Utdanningsdirektoratet. (2020b). *Partsrettigheter, innsyn og personvern i skolemiljø saker*. Hentet fra Udir.no 04.04.2021:
<https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Laringsmiljo/skolemiljo-udir-3-2017/9.-partsrettigheter-innsyn-og-personvern/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021). *Saker meldt til statsforvalterne om skolemiljø*. Hentet fra Utdanningsdirektoratet 15.05.21: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/tema/saker-meldt-til-fylkesmennene-om-skolemiljo/#159291>
- Vabo, S. I., Klausen, J. E., & Askim, J. (2020). *Offentlig politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Vedung, E. (2006). Evaluation Research. I G. B. Peters, & J. Pierre, *Handbook of Public Policy*. London: Sage Publications.
- Vedung, E. (2007). Policy Instruments: Typologies and Theories. I M. L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist, & E. Vedung, *Carrots, sticks, and sermons: Policy Instruments and their evaluation* (ss. 21-57).

- Welstad, T. (2011). *Skolerett og elever - en gjennomgang og analyse av klagesaker for Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Rapport for forskningsprosjektet "Utdanning og klagesaker - en analyse av fylkesmannens praksis, skoleeiers forvaltningskompetanse og elevenes rettsikkerhet*. Hentet fra Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 6/2011 - 27.03.20:
https://www.google.com/search?q=Skolerett+og+elever+-+en+gjennomgang+og+analyse+av+klagesaker+for+fylkesmannen+i+Oslo+og+Akershus&rlz=1C1GCEB_enNO764NO767&oq=Skolerett+og+elever+-+en+gjennomgang+og+analyse+av+klagesaker+for+fylkesmannen++i+Oslo+og+Akershu
- Wendelborg, C. (2020). *Mobbing og arbeidsro i skolen. Analyse av Elevundersøkelsen skoleåret 2019/20*. Hentet fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/rapporter/elevundersokelsen-2019-mobbing-og-arbeidsro/>
- Yin, R. K. (2014). *Case study research design and methods (5th ed.)*. Hentet fra Researchgate.net 04.06.20:
https://www.researchgate.net/publication/308385754_Robert_K_Yin_2014_Case_Study_Research_Design_and_Methods_5th_ed_Thousand_Oaks_CA_Sage_282_pages/link/5bcdd208299bf17a1c667c41/download

Vedlegg 1

Brev til fylkesmennene sendt per mail 05.10.20

Hei,

Jeg tar kontakt i forbindelse med et masterprosjekt i organisasjon og ledelse ved Høgskulen på Vestlandet (HVL). Jeg arbeider til daglig som undervisningsinspektør i grunnskolen og tar dette masterstudiet som del av etter- og videreutdanning. I prosjektet undersøker jeg hvordan fylkesmennene håndhever bestemmelsene i opplæringsloven kapittel 9a i saker som omhandler elever som opplever seg krenket av ansatte på skolen. Målet er å studere den faktiske saksbehandlingen gjennom dokumentanalyse av enkeltvedtak. I den forbindelse hadde jeg satt stor pris på å få tilgang til anonymiserte enkeltvedtak og eventuelt andre relevante dokumenter i saker som omhandler opplæringsloven § 9 A-5. Opplysningene vil bli behandlet i samsvar med personvernregelverket.

Ansvarlig for forskningsprosjektet er HVL. Har du spørsmål til studien kan du kontakte Gerd Breivik (99737637/ gerd.breivik@haugesund.kommune.no) eller veileder Agnete Vabø (67 23 84 57/ agnvab@oslomet.no).

Med vennlig hilsen

Gerd Breivik
Student ved HVL

Agnete Vabø
Veileder