

«Sett, hørt og forstått»

Tilsyn – et virkemiddel for å oppfylle alle elevenes rett til et trygt psykososialt miljø.

Helene Kløcker

Veileder

Morten Øgård

Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Universitetet i Agder, 2015

Fakultet for Økonomi og samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Forord

Masteroppgaven « Sett, hørt og forstått » er et endelig punktum for Master i ledelse studiet ved Universitet i Agder. Samtlige gjennomgåtte fagområder i studiet har gitt meg ny kunnskap, større innsikt og motet som skulle til for å ta fatt på denne oppgaven. Nå sitter jeg igjen med en utvidet forståelse av organisasjon jeg jobber i, og det samfunnet vi alle er en del av. Denne «reisen» har vært en bekreftelse på, at desto mer man lærer, jo mindre skjønner man at man kan. Oppgavens tittel er « Sett, hørt og forstått » og referer til plikten og oppfyllelsen av barns rettigheter i skolehverdagen. Masteren handler om mer enn tilsyn på elevenes psykososiale miljø. Den tar for seg organisasjonsteori i offentlig sektor.

En stor takk til min veileder og professor Morten Øgård. Han løftet meg ut av mitt inngrodde ledelsesperspektiv, og viste meg veien til organisasjonsteori for offentlig sektor. Heftige diskusjoner ga gode refleksjoner. Takk til alle de 15 informantene som brukte av sin dyrebare tid og svarte åpent og engasjert på mine spørsmål. Uten dere ville det ikke blitt kvalitativ forskning.

En takk rettes også til min nåværende arbeidsgiver, Fylkesmannen i Aust – Agder. Min leder Karen Junker, har bidratt til god tilrettelegging. En spesiell takk går til min gode kollega Janne Duesund. Hennes statsviterblikk, rolige, kloke og omsorgsfulle måte å være på, har fått meg til å tro på at disse «skriveriene» kunne ende opp i en fullført masteroppgave.

Den engasjerte kollokviegruppen de siste årene, bestående av Bente Pedersen, Hege Lauvland og Gunhild Goderstad har vært til uvurderlig støtte. Våre sammenkomster, diskusjoner og refleksjoner har gjort oss klokere sammen. Takk for at vi har delt egne oppgaver, kunnskap og erfaringer med hverandre!

For meg teller de nærmeste mest i krevende prosesser i livet. Mine to greie søsken, Elisabeth og Oscar, har vist stor interesse og er nok glad på mine vegne for at oppgaven endelig er i havn. Min kjære kloke Jon, har støttet meg i oppturer og nedturer. Våre gode og faglige diskusjoner, spesielt om likhetstrekk i privat og offentlig sektor, har vært spennende.

Til sist retter jeg som mamma, en god takk til mine kjære barn, Didrik og Sofie. I starten på egne krevende studier, heiet dere på meg! Nå skal jeg heie dere frem videre i livet! Love you plenty!

Helene Kløcker

Arendal 15. juni 2015

Sammendrag

I 2006 startet tilsyn i opplæringssektoren. I perioden 2010 – 2013 utførte Fylkesmannen i Aust - Agder felles nasjonalt tilsyn (FNT) på kap 9a, Elevenes psykososiale miljø i opplæringsloven, i åtte kommuner. Kapittel 9a kom i 2003 inn i opplæringsloven. Her kan vi lese at alle elever i grunnskolen og videregående skoler har rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring. Det fulgte mange plikter for skoleeiere og omfattende rettigheter for elevene da dette kapittelet kom inn i opplæringsloven.

Forskningen baseres seg på undersøkelser i åtte kommuner. Det ble gjennomført 15 intervjuer, fordelt på skolefaglige ansvarlige og rektorer. Alle informanter representerer kommunene som hadde tilsyn på kap 9a i overnevnte periode.

Formålet med masteren er å søke svar på i hvilken grad rektorer og skoleeiere følger opp påleggene gitt etter til på kap 9a i opplæringsloven. Jeg ønsket ved hjelp av tre hypoteser å finne ut av hva som eventuelt kunne forklare en manglende oppfølging fra skoleeiers side. Til sist tok jeg for meg hvordan informantene mente man kunne klare å få kommunen som skoleeier til å bruke tilsyn mer aktivt i fremtiden.

Hovedtrekkene i funnene er at rektorene følger opp påleggene etter tilsyn. Tendensen er at de ser på tilsyn som god opplæring i lovverket. De opplever det positivt å få vurdert av Fylkesmannen, om skolens regeletterlevelse og utøvd praksis, er i tråd med lovverket eller må forbedres.

Ingen av informantenes svar bekrefter min hypotese om de i liten grad følger opp tilsynene fordi de er underlagt et strengt hierarkisk system, der lovverket er for vanskelig og tilsyn for regelorientert. Det kommer heller ikke frem fra noen av informantene at de mente at tilsyn er uegnet som virkemiddel for å nå målet om nulltoleranse for mobbing og krenkelser i skolen.

Hypotesen, i et kulturelt perspektiv, var at det var for dårlig kommunikasjon mellom administrasjonen og skoleeiere i kommunene og at dette kunne føre til manglende oppfølging og spredning av tilsynet fra skoleeiers side. Konklusjonen er at mangelfull kommunikasjon mellom de to nivåene, administrasjonen og skoleeier, kan føre til manglende oppfølging av tilsyn og dets hensikt.

Til sist i oppgaven oppsummeres informantenes svar på som skal til for å bruke tilsyn mer i fremtiden.

Innhold

Forord	2
Sammendrag	3
Kapittel 1 Oppgavens formål og problemstilling	6
1.1 Bakgrunn og begrunnelse for valg av tema	6
1.2 Problemstilling	7
1.3 Begrepsavklaringer skolemiljø, psykososialt miljø, læringsmiljø, mobbing og krenkelser	10
1.4 Avgrensing	12
1.5 Oppgavens innhold og struktur	15
Kapittel 2 Tilsyn	17
2.1 Hva er tilsyn?	17
2.2 Hvordan gjennomføres nasjonalt tilsyn (FNT)?	19
2.3 Hva er pålegg?	20
Kapittel 3 Metode	21
3.1 Begrunnelse for valg av metode	21
3.2 Gjennomføring	23
Kapittel 4 Teoretisk forankring av den uavhengige variabelen	27
4.1 Begrunnelse for valg av teori	27
4.2 Kort om det instrumentelle og det institusjonelle perspektiv	28
4.3 Tilsyn sett i et instrumentelt perspektiv	29
4.4 Tilsyn sett i et institusjonalisert perspektiv	32
4.5 Det instrumentelle perspektiv	35
4.6 Det institusjonelle perspektivet	43
Kapittel 5 I hvilken grad rektorer og skoleeiere følger opp påleggene etter tilsyn?	48
5.1 Generelt	48
5.2 Det forebyggende arbeid og pålegg	48
5.3 Det individuelt rettede arbeidet og pålegg	51
5.4 Brukermedvirkning og pålegg	54
5.5 Informantenes oppfølging på de forebyggende arbeidet	55
5.6 Informantenes oppfølging av det individrettete arbeidet (handlingsplikten og vedtaksplikten)	59
5.7 Informantenes oppfølging og brukermidvirkning	64
5.8 Ledelse, påvirkning og implementering	66

5.9	Motivasjon og læringseffekt.	68
5.10	Informantene og lav grad av oppfølging.....	69
5.11	Konklusjon.....	71
Kapittel 6	Hva kan forklare manglende oppfølging fra skoleeiers side?	73
6.1	Hypotesen sett i et instrumentelt perspektiv	73
6.2	Skolefaglige og hierarkiet	74
6.3	Lovverket	80
6.4	Mål og verdier.....	83
6.5	Konklusjon.....	85
6.6	Hypotesen sett i et institusjonelt (kulturelt) perspektiv	85
6.7	Forventinger om samspill mellom skoleeiere	86
6.8	Kultur og sti - avhengighet	88
6.9	Roller i skolesystemet	90
6.10	Kommunikasjon mot og med det politiske skoleeierskapet	91
6.11	Konklusjon.....	94
Kapittel 7	Hva skal til for at man bruker tilsyn mere aktivt fremover?	95
7.1	Funn fra det instrumentelle perspektiv satt inn i et fremtidsperspektiv	95
7.2	Funn fra det kulturelle perspektiv satt inn i et fremtidsperspektiv	97
7.3	Hva som skal til for at kommunene skal bruke tilsynet mere aktivt i fremtiden?	99
7.4	Funn og implikasjoner	101
7.5	Avslutning.....	103
Kapittel 8	Litteraturliste	104
Kapittel 9	Intervjuguide	107

Kapittel 1 Oppgavens formål og problemstilling.

1.1 Bakgrunn og begrunnelse for valg av tema

«Det hjelper ikke å si ifra, de gjør ikke noe uansett»

Odin Olsen Andersgård tok sitt eget liv i 2014 bare 13 år gammel

«Mobbing er skadelig, den ødelegger livet til enkeltmennesker, den gjør noe negativt med selvbildet ofte, mange blir svake inne i seg...og hele fellesskapet blant oss blir ødelagt. En på 13 år skal ikke ta livet sitt. La det være en vekker for oss alle»

Sogneprest Gaut Sveinall i Odins begravelse

«De voksne må begynne å ta tak i problemet og ta barn på alvor»

Villemo Hatland 14 år, mobbeoffer og initiativtaker til
«Fakkeltog mot mobbing» søndag 16. november 2014
i Oslo

Mødrene til Odin og Villemo uttaler i «God Morgen Norge» TV 2, 17. november 2014, at Norge i disse dager får et gratis innblikk i hvordan verden der ute virkelig er, hva barna konkret sliter med og at det er samme tingene som går igjen nesten i hver eneste sak. Oppfordringen til kunnskapsminister Røe Isaksen er at han kan bruke denne *førstehåndskunnskapen, erfaringen og informasjonen* i sitt videre arbeid. Kunnskapsminister Røe Isaksen sier i samme intervju, at dette handler om *systemer, rutiner og elevenes rettsikkerhet*.

Handlet Odins død om at voksne ikke hadde systemer, ikke fulgte lovverket eller at skolen ikke hadde gode nok rutiner? Eller kan hans vonde erfaringer, som endte i selvmord, skyldes voksnes holdninger, deres verdier, hva de mente var viktig og riktig å gripe tak i, de gangene han prøvde å fortelle dem hvordan han hadde det?

1. april 2003, kom kapittel 9a i opplæringsloven (oppl). Kapitlet omhandler elevenes skolemiljø, både det fysiske og det psykiske. Politikere ville den gang, for tolv år siden, gi elevene en egen "arbeidsmiljølov". Med denne loven fulgte mange plikter for skoleeiere og omfattende rettigheter for elevene. Lovgivers mål var at skolemiljøet skulle være fritt for alle former for krenkende adferd og at skolen må gjøre sitt beste for å nå dette målet.

I opplæringsloven står det at alle elever i grunnskolen og videregående skoler har rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring.

I perioden 2010 – 2013 utførte Fylkesmannen i Aust - Agder felles nasjonalt tilsyn (FNT) på kap 9a, Elevenes psykososiale miljø i opplæringsloven. Hovedhensikten med tilsynet var å kontrollere om kommunen oppfylte kravene nedfelt i denne loven. De tre områdene det ble ført tilsyn med innen elevenes psykososiale miljø var forebyggende arbeid, individrettet arbeid og brukermedvirkning. Tilsynet ble gjennomført i 8 av 15 kommuner i Aust – Agder.

Den første årsaken til valg av tema er fordi opplæringsloven gir alle barn i skolen en rett til et godt psykososialt miljø. Til tross for denne rettigheten, leser vi blant annet i offentlige rapporter, tilsynsrapporter, elevundersøkelser, dommer og i media at krenkelser og mobbing fortsatt er et komplekst og omfattende samfunnsproblem.

Den andre årsaken til valgte tema er at det i en årrekke har vært en storstilt satsing fra Statens side for å ta tak i problemet. Et av disse virkemidlene er tilsyn. Det ble i 2010 – 2013 utført felles nasjonalt lovlighetstilsyn i alle fylker i Norge. Spørsmålet er om tilsyn på dette området gir den ønskede effekt på kommunenivå?

Den siste grunnen til interesse for temaet er et ønske om å finne ut om skoleeier bruker handlingsrommet de er gitt for å redusere mobbing og krenkelser i skolen?

1.2 Problemstilling

For å søke svar på følgende problemstilling har jeg intervjuet rektorer og skolefaglige ansvarlige i de åtte kommunene i Aust – Agder som fikk dette tilsynet. Med utgangspunkt i temaet har jeg søkt svar på en tredelt problemstilling:

1. I hvilken grad følger rektorer og skoleeiere opp påleggene knyttet til tilsyn etter kap 9a i opplæringsloven?
2. Hva kan eventuelt forklare manglende oppfølging fra skoleeiers side?
3. Hvordan skal vi klare å få kommunen som skoleeier til å bruke tilsyn mer aktivt i fremtiden?

I opplæringsloven kapittel 9a, Elevane sitt skolemiljø står det i § 9a – 3, om det psykososiale miljøet:

«Skolen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremje eit godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve tryggleik og sosialt tilhør. Dersom nokon som er tilsett ved skolen,

får kunnskap eller mistanke om at ein elev blir utsett for krenkjande ord eller handlingar som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal vedkommande snarast undersøkje saka og varsle skoleleiinga, og dersom det er nødvendig og mogleg, sjølv gripe direkte inn.

Dersom ein elev eller forelder ber om tiltak som vedkjem det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkjande åtferd som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova. Om skolen ikkje innan rimeleg tid har teke stilling til saka, vil det likevel kunne klagast etter føresegnene i forvaltningslova som om det var gjort enkeltvedtak.»

Alle norske politikere, både på statlig og lokalt nivå, uttrykker at de er opptatt av å forebygge og ta tak i mobbing og krenkelsjer. Skoleledere har ofte mål om at elevene skal trives på skolen og få et best mulig læringsutbytte. Det uttrykkes at det er nulltoleranse for mobbing og mobbemanifester er undertegnet av ordførere og rektorer i mange av landets kommuner.

I kommunene er det ulik juridiske kompetanse. Saker i media, klagesaker hos Fylkesmannen, dommer og tilsynsrapporter har vist oss at kapittel 9a i opplæringsloven ikke er implementert i skolen. Dette til tross for at det er uttalt sterkt ønske fra alle aktører i om at av elevene ikke skal oppleve mobbing og krenkelsjer i sin skolehverdag.

Kan en forklaringen være at regelverket er for vanskelig slik at skolene ikke forstår hvordan de skal håndterer krenkelsjer og mobbing riktig etter lovens krav? Eller handler dette om et verdispørsmål, om holdninger til hva som er viktig eller ikke fullt så viktig? Og er det slik at skoleeierne, som stadig uttrykker at de er så opptatt av mobbing og krenkelsjer, i liten grad er opptatt av om skolene og ansatte i deres kommune håndterer krenkelsjer av elever etter lovverket?

Min første problemstilling er i hvilken grad rektorer og skoleeiere følger opp pålegg knyttet til tilsyn etter kap 9a i opplæringsloven?

Er skoleeiere og rektorer opptatt av å få gjennomført og avsluttet tilsynet og dermed få en endelig rapport uten pålegg fra Fylkesmannen? Eller bruker de tilsynet aktivt i utviklings- og implementeringsprosesser i etterkant?

Man må anta at alle skoler og skoleeiere i størst mulig grad ønsker å ha en praksis som er i tråd med lovverket. Tilsyn i skolen på kapittel 9a i opplæringsloven er et lovlig tilsyn.

Tilsynet skal sikre at elevene får det opplæringstilbudet som Stortinget har bestemt. Tilsyn regnes av mange som en kvalitetssikring juridisk. I tillegg er det en bevisstgjøring av skolens egen praksis og kan være verdifull som videre læring for de skolene i en kommune som skoleeier har ansvar for.

Utdanningsdirektoratet utarbeidet i 2010 en metodehåndbok for Fylkesmannen. Denne skulle brukes i forbindelse med tilsyn i opplæringssektoren. I metodehåndboken går det frem at det overordnede formålet med tilsynsaktiviteten er å bidra til at barn og unge får oppfylt sine rettigheter til opplæring i samsvar med opplæringslovens krav. Videre står det at det verdifulle tilsynet derfor er det tilsynet som på effektivt vis leder til endring av lovstridig praksis, og dermed dirigerer praksis dit lovgiver har ønsket. I tillegg står det i denne metodehåndboken at tilsynet skal øke tilsynsobjektens evne til etterlevelse og fremme kunnskapen om regelverket i opplæringssektoren.

Til tross for et overordnet formål om å endre lovstridig praksis viser rapporter, forskning og Udirs informasjon, at læringseffekten og implementeringen fortsatt ikke er god nok. Udir foretok en oppsummering av tilsynene med elevenes psykososiale miljø i perioden 2011 – 2013 og avdekket store mangler. De antydte i samme rapport at det blir ble færre pålegg i løpet av tilsynsperioden. Samtidig viser prosjektet « Regelverk i Praksis 2013» at det bekymringsfullt at det fortsatt ilegges mange pålegg om at skolene skal fatte enkeltvedtak dersom foreldre eller elever ber om tiltak knyttet til skolemiljøet. I samme dokument kan man lese at Udir mener at brudd på forvaltningsrettslige krav er en alvorlig trussel mot elevenes rettsikkerhet.

Min andre problemstillinger er hva som eventuelt kan forklare en manglende oppfølging av tilsynene fra skoleeiers side?

Handler dette om tilsynets form, om at kommunene er underlagt et strengt hierarkisk system, og at dette er et vanskelig regelverk? Eller handler dette om mangelfull opplæring og lav kompetanse i juss? Eller handler dette om normer, verdier og holdninger i en organisasjon

Min tredje problemstilling er hvordan skal vi klare å få skoleeierne til å bruke tilsyn mer aktivt i fremtiden?

Mulig er det slik at de utvalgte tilsynsobjektene sine erfaringer underveis, samt endelige tilsynsrapporter, i større grad kan gi alle ansatte i en kommune økt kompetanse om lovverket slik at rettighetene til elevene i større grad ble innfridd. Informantenes svar vil gi innspill til den siste problemstillingen.

1.3 Begrepsavklaringer skolemiljø, psykososialt miljø, læringsmiljø, mobbing og krenkelser

Loven bruker begrepet som skolemiljø, psykososialt miljø og læringsmiljø. Mobbing og krenkelser er også begreper som blir gitt ulikt meningsinnhold av mange. Det er lett å bli forvirret om hva som er det egentlig innholdet i mye omtalte og til dels kjente begreper, spesielt dersom man ikke kjenner «den skolske» terminologien. Jeg har valgt å bruke de samme begrepsavklaringene som er gjengitt i NOU 2015: 2, Å høre til, 2015. I oppgaven vil begrepene elevenes psykososiale miljø og læringsmiljø brukes.

Skolemiljø

Begrepet skolemiljø brukes i opplæringsloven kapittel 9a. Dette begrepet er trolig valgt for å tilsvare begrepet arbeidsmiljø for arbeidstakere. I lovverket er skolemiljø delt i det fysiske skolemiljøet og det psykososiale miljøet.

Psykososialt skolemiljø

Psykososialt skolemiljø er de mellommenneskelige forholdene på skolen, det sosiale miljøet og hvordan elevene og personalet opplever dette. Det psykososiale miljøet handler også om elevenes opplevelse av læringssituasjonen (NOU 2015: 2).

«Det psykososiale miljøet påvirkes av enkeltelever, elevgrupper, elevfellesskapet og skolens holdninger, verdier og normer, som igjen påvirkes av indre og ytre faktorer som blant annet sosiale, kulturelle, religiøse, økonomiske, utdanningsmessige og helsemessige forhold i et komplekst samspill mellom skole, individ, grupper, familie og samfunn. Hvordan elevene opplever læringssituasjonen, er også en del av det psykososiale skolemiljøet. Det vil si at når elevene har rett til et godt psykososialt skolemiljø, innebærer dette også en rett til et godt læringsmiljø.» (NOU 2015 : 2: 30)

Læringsmiljø

Læringsmiljø er definert som de miljømessige faktorene i skolen som har innflytelse på elevenes sosiale og faglige læring samt elevenes generelle situasjon i skolehverdagen. Denne definisjonen er også brukt i oppgaven.

Mobbing

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

Krenkelser

Krenkelser brukes som et samlebegrep for ord eller handlinger der en persons verdighet eller integritet blir krenket. Dette omfatter alt fra enkeltstående ytringer eller handlinger til gjentatte episoder. Begrepet krenkelse omfatter derfor også mobbing, vold, rasisme, trakassering og diskriminering siden alle disse inneholder enkeltkrenkelser. Krenkelser kan omfatte direkte ord og handlinger eller baksnakking, utfrysning, ryktespredning eller andre handlinger som har den effekten at en annen elev opplever ubehag. Dette kan for eksempel være enkeltstående negative utsagn om en persons utseende, klær, tro, dialekt osv.

Bakgrunn for problemstilling

I perioden fra 2010 – 2013 fikk 8 av 15 kommuner, og 14 av 44 grunnskoler i Aust – Agder tilsyn etter kap. 9a i opplæringslova.

Fire av kommunene hadde oppfølgingstilsyn i 2012 og 2013. 6 av 8 av kommunene fikk pålegg de skulle følge opp. To av kommuner fikk nye pålegg etter oppfølgingstilsynet. To av kommunene som hadde tilsyn i 2013 fikk lovbrudd, men ikke pålegg i den endelige rapporten.

Kommunene i Aust – Agder som har hatt tilsyn etter kap 9a er; Gjerstad, Risør, Arendal, Grimstad, Tvedestrand, Birkenes, Froland og Valle.

Utdanningsdirektoratet (2011) mener det er viktig å merke seg at tilsynene er gjennomført på en eller flere av skolene i de enkelte kommunene, men *det er kommunene som skoleeier som blir ansvarliggjort for lovbrudd og har ansvar for at påleggene blir korrigert.*

Et utfall av tilsynene kunne være at alle skoleeiere, både den politiske delen og den administrative delen, var tryggere på at lovverket var implementert og praktisert slik at elevenes rettigheter ble oppfylt i forhold til det psykososiale miljøet.

Mobbing og krenkelser i skolen er et komplekst problem som ofte debatteres og opptar mange. Staten har mange og ulike virkemidler for å bedre elevens skolehverdag.

Kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen, er opptatt av at politikere må gjøre noen helt konkrete ting som bare de kan gjøre. På TV 2, i november 2014, stilte han et åpent spørsmål om rettsikkerheten til mobbeofrene var god nok. «Er rettsikkerheten din god nok hvis du sier i fra til skolen, men ikke får beskjed om at du har en klagerett ?» Isaksen mente det var noen juridiske rammer som skulle på plass og som det er som er viktig at politikerne ordner opp i. (Kunnskapsminister Røe Isaksen, Utdanningsminister (2015), uttalelse i TV2 17.november 2014)

1.4 Avgrensing

Utgangspunktet for oppgaven er å finne ut *av i hvilken grad rektorer og skoleeiere* følger opp påleggene og hva som *eventuelt kan forklare* manglende oppfølging.

Med pålegg menes en reaksjon, ikke en sanksjon. Man får beskjed om å gjøre noe som allerede skulle vært gjort etter en henvisning til lovbestemmelsen. Det er en konkretisering av hva kommunen må gjøre.

I undersøkelsen betegnes alle informantene fra det administrative skoleeiernivået som «skolefaglige ansvarlige». Begrepet blir brukt av to ulike årsaker. Den ene fordi denne gruppen eller den som innehar rollen, ofte organiserer og legger til rette for tilsynet, på vegne av skoleeier, her ved administrasjonen. Denne personen er ofte den som er tettest på skolelederne og rektor. De har delegert ansvar fra rådmannen. Skolefaglige har fått en felles betegnelse i hele oppgaven av hensyn til anonymitet. Dersom de intervjuede skulle blitt omtalt med sine formelle titler, ville det blitt en blanding av som skolefaglige ansvarlige, skolefaglige rådgivere, kommunalsjef for barnehage og skole o.lign.

Begrepet «*i hvilken grad*» de følger opp påleggene er komplekst å måle. Jeg ønsker å få tak i *hva* de har gjort, *hvordan* og *hvorfor det* har gjort det de har gjort. Praksisendring vil være avhengig av i hvilken grad de har fått dette implementert lovverket på skolene og/eller i kommunen.

Begrepet «*manglende oppfølging*» dekker et omfattende område. Utgangspunkt er at skoleeier skal *gjøre sitt beste* for å nå målet om at den enkelte elev skal få oppleve trygghet og sosialt tilhørighet. Den juridiske delen av kommunens ansvar som skoleeier er nedfelt § 13 – 10 i opplæringsloven, den andre er i hvilken grad de nyttiggjør seg og bruker handlingsrommet de har og sprer kunnskap om tilsynets resultater til andre skoler i egen kommune.

Det er kommunestyret som er den formelle skoleeier, administrasjonen tilrettelegger for politikerne, og følger opp skolene på delegert fullmakt på vegne av politikerne.

Administrasjonen opptrer på vegne av bestillinger fra skoleeier. Administrasjonen er i oppgaven definert som rådmannen og skolefaglige ansvarlige regnes som endel av hans stab. Det er mange og ulike organiseringsmodeller i de utvalgte kommunene. Disse defineres ikke i oppgaven.

Det er informantenes forståelse av loven, utført praksis og implementering som ligger til grunn for undersøkelsen. Oppgaven er begrenset til intervjuer med rektorer og skolefaglige i de åtte kommunene. Verken elever, foreldre, lærere eller andre ansatte, rådmenn eller politiske skoleeiere er intervjuet. Dette kan sees på som en begrensning. Oppgavens innhold og omfang ville blitt for stor dersom overnevnte personer eller roller skulle intervjues for å verifisere eller avkrefte rektorenes eller skolefaglige erfaringer, opplevelser og ytringer om utførte tilsyn.

For å verifisere funn og konklusjoner kunne jeg ha gjennomgått politiske dokumenter som f.eks. kommunenes årsrapporter og årlige tilstandsrapporter. Dette ville vært svært interessant, men er ikke gjort. Informasjon om årsrapporter og årlige tilstandsrapporter baserer seg på informantenes svar.

Tilsynet startet i 2010. De sittende kommunestyrene ble valgt i 2011. Den politiske perioden varer fram til høsten 2015 da et nytt kommunevalg finner sted. Dette betyr at sittende kommunestyre har hatt skoleeieransvar størstedelen av perioden tilsynet ble gjennomført.

§ 13 – 10 Et forsvarlig system

Skoleeier, skoleleder og alle ansatte skal sikre enkeltelevens rettigheter etter § 9a-3. Skoleeieransvaret for kommunene og fylkeskommunene ble vesentlig tydeliggjort da § 13-10 om ansvarsomfanget ble føyd til opplæringsloven i 2003. I henhold til § 13-10 skal kommunen/fylkeskommunen ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven m/forskrifter blir ivaretatt.

I opplæringsloven § 13 – 10 andre ledd står det at kommunen/fylkeskommunen og skoleeieren for privat skole etter § 2-12 skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeierne for privat skole etter § 2-12 skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultata fra disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd. Dette systemet er kalt det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS).

Oppgavens ordlyd er i hvilken grad rektor og skoleeiere følger opp påleggene knyttet til tilsyn, vil være avhengig av hvordan man tolker skoleeiers ansvar og også oppfølging av påleggene.

I følge Udir er ett av prinsippene bak organisering av tilsyn etter kap 9 a, at ikke alle skoler kan bli kontrollerte og *at skoleeier selv må ta ansvar for videre «spredning» av kunnskap om lovverket* og håndtering av saker som gjelder krenkelser og mobbing.

Min tolkning av dette er at, dersom skoleeiere ikke følger opp tilsyn ved f. eks. spredning så mister de et verktøy for å få kvalitetsjekket ansattes håndtering av krenkelser og mobbing. Dette kan sees i sammenheng med § 13 – 10. De ulike kommuners håndtering av § 13 – 10 er ikke med i oppgaven, men enkelte informanter kommenterer dette.

Læringsmiljøet er en viktig del av den årlige påkrevde tilstandsrapporten. De «nye» spørsmålene om krenkelser i Elevundersøkelsen 2013 og 2014, kunne vært et viktig styringsbidrag og gitt utfyllende opplysninger om elevenes læringsmiljø.

Det understrekes at tilsynet legger stor vekt på krenkelser, på forståelsen av hva det er, og om begrepet er drøftet blant alle ansatte. Ved å bruke statistisk materiale fra Elevundersøkelsen og dermed få belyst valgte problemstillinger ut i fra elevenes svar, kunne informantenes svar blitt utdypet. Dette ble det ikke tid og rom for, og sees ikke som en del av oppgavens problemstilling.

Utvalg informanter.

Det ville vært hensiktsmessig og spennende og intervjuet rådmenn og ordførere i de åtte utvalgte kommunene. Dette også med bakgrunn i at de alle har innehatt sine roller som skoleeiere størstedelen av de årene tilsynet har vært utført i deres kommune (2010 – 2013).

De kunne, muligens fra sitt ståsted som skoleeier i perioden 2011 – 2015, gitt utfyllende og muligens helt andre svar på spørsmålene. Dette kunne ha endret konklusjonene mine.

Det understrekes at det i denne oppgaven er det kun erfaringer, opplevelser og uttalelser fra rektorer og skolefaglige ansvarlige som legges til grunn for konklusjonene. I etterpåklokskapens ånd, ser jeg at dersom undersøkelsesobjektene hadde vært begrenset til fire utvalgte kommuner basert på informasjon fra tre ulike nivåer i skolehierarkiet, kunne forskningen blitt enda mere interessant og utfyllende.

Det politiske, det administrative og fagmiljøet, ville gitt meg et større dybdeperspektiv på det kvalitative materialet. Innenfor disponibel tid, kunne jeg verifisert deler av svarene, kvalitativt og kvantitativt gjennom et utvalg ansatte, elever og foreldre. Ved å gjøre det slik, ville jeg mistet bredden i mitt empiriske materiale og av den grunn valgte jeg en horisontal bredde i mitt forskningsmateriale.

Sammenligningsgrunnlag

Sammenligningsgrunnlaget er 8 av 15 kommuner i Aust – Agder. Dette sees på som et bredt utvalg. Det er ikke læringseffekten av tilsyn som er utgangspunktet for oppgaven.

Det er oppfølgingen fra rektorer og skoleeiere som er interessant. Mulig ville informantenes svar forskningsmessig oppnådd større validitet og reliabilitet dersom jeg hadde hatt intervjuer i sammenligningskommuner. Kommuner i samme, eller i et annet fylke, som både hadde hatt tilsyn etter kap 9a og som ikke hadde hatt tilsyn kunne belyst problemstillingene på en annen måte. Av hensyn til oppgavens omfang, innhold og tid lot dette seg ikke gjøre.

1.5 Oppgavens innhold og struktur

I det første kapittelet tar jeg for meg bakgrunnen for oppgavens tema og problemstilling. Aktualiteten i oppgaven er blitt ytterligere forsterket etter at Djupedalutvalget la frem sin NOU 2015:2, « Å høre til» 18. mars 2015. Videre tar jeg for meg begrunnelsen for å velge tilsyn på elevenes psykososiale miljø som tema på min masteroppgave.

I kapittel to tar jeg for meg hva tilsyn er, hvordan det gjennomføres og hvorfor vi har tilsyn. Det rettslige grunnlaget rundt tilsynet forklares.

I kapittel tre tar jeg for meg valg av metode. Her vil jeg redegjøre for og forklare hvorfor jeg valgte å bruke en kvalitativ metode fremfor en kvantitativ metode. Utvalg av informanter, etiske og praktiske dilemmaer vil bli belyst.

I kapittel fire vil jeg ta for meg organisasjonsteorien masteroppgaven er bygget på. Teorien bygger på organisasjonsteori i offentlig sektor. Videre bygger denne teorien på det instrumentelle og institusjonelle (kultur) perspektiv. Det instrumentelle perspektivet omhandler den byråkratiske organisasjonsformen. Hierarkiet, kontroll, regler, formålsrasjonalitet og begrenset rasjonalitet. Det institusjonelle perspektivet omhandler organisasjonskulturen. Kulturperspektiver tar utgangspunkt i hva normer, verdier, tradisjoner, forventninger, læring og ledelse har å si for utviklingen av en organisasjon.

Ved bruk av disse to perspektivene, vil jeg i kapittel seks, prøve å forklare hvorfor skoleledere og skoleeiere handler som de gjør basert på gitte hypoteser.

I kapittel fem vil jeg søke svar på den første problemstillingen som er i hvilken grad rektorer og skoleeiere følger opp påleggene knyttet til tilsyn?

I kapittel seks skal jeg undersøke den andre problemstillingen om hva som eventuelt kan forklare en manglende oppfølging fra skoleeiers side. Forsøket på å forklare manglende oppfølging vil gjøres med to hypoteser drøftet i det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet.

I kapittel 7 vil jeg ta frem hovedtrekkene fra informantene som kom frem underveis i intervjuene og på spørsmålet: «Hva skal til for å få kommunene til å bruke tilsyn mer aktivt i fremtiden?» Til sist i dette kapittelet, har jeg laget en fremstilling basert på overnevnte hovedtrekkene og gitt indikasjoner på hva slags implikasjoner dette kan få for Fylkesmannen som tilsynsmyndighet i fremtiden.

Kapittel 2 Tilsyn

2.1 Hva er tilsyn?

I 2006 startet Utdanningsdirektoratet nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet.

Tilsynsvirksomhet innebærer utøvelse av offentlig myndighet i form av pålagt kontroll og tvungen korreksjon når lovbrudd avdekkes. Utøvelse av offentlig myndighet er lovregulert og det stilles bestemte krav til hvordan tilsynet kan utføres. Kravene utgjør en garanti for rettsikkerheten til skoleeierne som er gjenstand for kontrollen.

I opplæringssektoren er det overordnede formålet med tilsynsaktiviteten å bidra til at barn og unge får oppfylt sine rettigheter til opplæring i samsvar med opplæringslovens krav. Det verdifulle tilsynet er derfor det tilsynet som på effektivt vis leder til endring av lovstridig praksis, og dermed dirigerer praksis dit lovgiver har ønsket. I tillegg skal tilsynet øke tilsynsobjektene evne til etterlevelse og fremme kunnskapen om regelverket i opplæringssektoren (Udirs metodehåndbok, 2010)

Tilsynets utgangspunkt er kap 9a, Elevane sitt skolemiljø (§ 9a – 1) i opplæringsloven.

«Alle elevar i grunnskolar og videregående skolar har rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring»

Det finnes en utarbeidet metodehåndbok fra Utdanningsdirektoratet om tilsyn i opplæringssektoren. Metodehåndboken skal brukes av Fylkesmannen ved tilsyn etter opplæringsloven. I versjonen 1, fra 10. mai 2010, står det om tilsyn;

«Tilsyn består av to hovedaktiviteter; i) undersøkelse av praksis, og ii) korreksjon av lovstridig praksis. Samfunnsoppdraget til tilsynet er å bidra til at Stortingets beslutninger som er nedfelt i lov gjennomføres av kommuner, fylkeskommuner og andre ansvarlige.

I opplæringsloven leser vi at Fylkesmannen er delegert myndighet til å føre tilsyn.

«Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfyller dei pliktene dei er pålagde i eller i medhald av opplæringslova kapittel 1-16 (kommunepliktene). Reglane i kommunelova kapittel 10 A gjeld for denne tilsynsverksemda. Departementet fører tilsyn med at andre plikter i eller i medhald av opplæringslova enn kommunepliktene blir oppfylte. Reglane i kommunelova §§ 60 c og 60 d gjeld tilsvarande for tilsynsverksemd etter dette leddet.»

(Opplæringsloven § 14-1 annet og tredje ledd)

Fylkesmannen er pålagt i sitt embetsoppdrag å utføre tilsyn. «Fylkesmannen er et viktig ledd i den statlige styringen av kommunene. En utvikling i retning av økende rettighetslovgivning og større innslag av standardkrav, vil som tidligere nevnt kunne forsterke Fylkesmannens myndighetsrolle overfor kommunene gjennom tilsyn og klagebehandling.»

(Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, «Fylkesmannsrollen, utvikling og utfordring» mars 2012)

I Stortingsmelding 12 (2011 – 2012) kan man lese at «statleg tilsyn har som føremål å kontrollere om tenestene i kommunen er i samsvar med lovkrava...det er fleire andre verkemiddel frå statens side som kan medverke til læring og kvalitetsforbetring i kommunane, til dømes utviklingstiltak og målretta rettleiing. Likevel kan eit godt innretta statleg tilsyn medverke til meir langsiktig læring og kvalitetsforbetring i den kommunale tenesteproduksjonen, utover at kommunen rettar opp eventuelle, konkrete avvik som blir påpeika gjennom tilsynet. I kva grad ein oppnår ein slik positiv konsekvens av tilsynet, kjem an på korleis tilsynsorgana innrettar tilsynet. Det er sjølvstøtt og vesentleg at leiarskapen i kvar einskild kommune viser vilje til å lære av egne og andre sine erfaringar.»

Formålet med tilsynet er todelt i følge dette avsnittet. På den ene siden er det kontroll av om skolene og skoleeier oppfyller kravene nedfelt i loven. På den annen side sees det på som et verktøy for å få til læring og kvalitetsforbedring i kommunene. Stortingsmelding 12 understreker at for å oppnå en positiv konsekvens av tilsynet, er man blant annet avhengig at ledelsen i den enkelte kommune viser vilje til å lære av egne og andres erfaringer.

Grunnlaget for tilsyn

De tre områdene det blir ført tilsyn med i FNT 2010 – 2013, er det forebyggende arbeid, det individuelt rettede arbeid og brukermedvirkning.

I perioden 2010 – 2013 har kommunenes arbeid med elevenes psykososiale skolemiljø vært temaet for det felles nasjonale tilsynet (FNT). Det overordnede mål for FNT 2010 – 2013 er å bidra til at skoleeiere og skoleledere driver et aktivt forebyggende arbeid for å sikre elevene et godt psykososialt miljø (forebyggende arbeid). Skoleeiere og skoleledere skal sørge for at de ansatte på en tilfredsstillende måte håndterer krenkende adferd som de får kunnskap eller mistanke om (skolens individuelt rettede arbeid). Videre skal det bidra til at skoleeiere og

skoleledere sørger for at elever, foreldre, råd og utvalg skal bli involvert og engasjert i skolemiljøutvalget (brukermedvirkning).

2.2 Hvordan gjennomføres nasjonalt tilsyn (FNT)?

Fylkesmannen får hvert år i sitt embetsoppdrag et viss antall tilsyn som skal gjennomføres.

Udir gir oppdrag til Fylkesmannen av tilsynsaktiviteter på opplæringsområdet. Hvilke kommuner som får tilsyn er basert på en risiko- og sårbarhetsanalyse, og tilsynsbelastning generelt. Flere skoler i en kommune kan få tilsyn på samme tid.

Nasjonalt initierte tilsyn (FNT) er alltid planlagte og varslet i forkant. Disse har nasjonale krav til tema, omfang, metodikk og oppfølging. Gjennomføringen av felles nasjonale tilsyn skal planlegges og annonseres i god tid. Dette vil føre til at tilsynet blir godt forberedt. Et varsel oppkommende tilsyn kan gi skoleeier en mulighet til å bli enda mere bevisst tilsynets tema.

Gangen i et tilsyn kan deles inn slik: Eksempelet er hentet fra en av de åtte kommunene i Aust-Agder. Datoer er tatt med for å gi leserne et reelt bilde av tidsperspektivet.

- Kommunen får varsel om tilsyn med pålegg om å sende inn redegjørelse og dokumentasjon fra skolen/skolene (31.05.2012)
- Fylkesmannen mottar dokumentasjon
- Formøte med informasjon fra kommunene og skolene og avklaring av dagsorden for tilsynet (09.10.2012)
- Åpningsmøte, intervju og samtale (31.10.2012)
- Sluttmøte (19.11.2012)
- Frist for tilbakemelding om varsel om vedtak og foreløpig rapport (26.11.2012)
- Vedtak og endelig rapport (19.12.2012)
- Endelig rapport med pålegg om å rette opp lovstridige forhold og tilsynets avsluttes

Et tilsyn har en forberedelsesfase, en undersøkelsesfase og avslutningsfase. I den første fasen sender kommunen inn all etterspurt dokumentasjon. Alle tilsyn starter med et såkalt «åpningsmøte». På dette møtet er det en gjennomgang av det rettslige grunnlaget for tilsynet og muligheter for spørsmål og dialog om videre fremdrift. Det er ønskelig at skoleeier er tilstede på åpningsmøte.

I et tilsyn intervjues utvalg av ansatte som for eksempel lærere, rektor eller helsesøster. Det gjennomføres også samtaler med elever. I intervjuene prøver man å finne ut av om praksisen på skolen er i samsvar med lovens krav og man etterprøver innsendt dokumentasjon.

Det avtales et slutt møte med kommunen der det rettslige grunnlaget blir gjennomgått igjen og der det blir lagt vekt på de områdene det er lovbrudd. I disse sluttmøtene er et av målene at samspillet og dialogen skal være god, og at det skal bli en læringseffekt for alle.

En endelig tilsynsrapport blir utarbeidet fra Fylkesmannen. Dette er et offentlig dokument og ligger på Fylkesmannens hjemmeside fra alle tidligere tilsyn. Siste fase i et tilsyn er at kommunen på vegne av tilsynsobjektet sender inn endelig erklæring der de skriftlig viser til retting av lovbrudd

Et tilsyn gjennomføres på skolene, men kommunen er ansvarlig for at skolene følger lover og regler, jf oppl § 13 – 10, eventuelle pålegg rettes derfor til kommunen som ansvarlig skoleeier. For eksempel:

”NN kommune må sørge for at NN skole evaluerer planene/rutinene for det forebyggende arbeidet.”

2.3 Hva er pålegg?

Når det gjennom kontrollen av skoleeiers praksis avdekkes lovbrudd skal det utformes pålegg om endring. Hjemmelen for å kunne bruke denne reaksjonsformen er opplæringsloven § 14-1 tredje ledd. Et pålegg om endring av en lovstridig praksis er en reaksjon – ikke en sanksjon. Pålegget om endring innebærer at skoleeier pålegges å gjøre noe som etter loven allerede skulle vært gjort. Pålegget om endring innebærer av den grunn ingen ny eller ekstra forpliktelse for skoleeier. Det skal være en sammenheng mellom de lovbruddene som er avdekket under tilsynet og de påleggene som gis. Påleggene skal sammen med den øvrige tilsynsrapporten være så tydelig og konstruktiv formulert at skoleeier settes i stand til å korrigere det lovstridige forholdet. (Håndbok i metode 10.mai 2010)

Kapittel 3 Metode

I dette kapittelet vil jeg ta for meg valg av metode, gjøre rede for hvordan jeg vil gjøre undersøkelsene og drøfte etiske dilemmaer i oppgaven. For å få belyst valgte problemstilling, har jeg gjennomført en kvalitativ undersøkelse.

Alle tilsynsrapportene er offentlige og ligger på Fylkesmannens hjemmeside. Disse er brukt som bakgrunnsmateriell.

3.1 Begrunnelse for valg av metode

Jeg valgte en kvalitativ metode fordi jeg ønsket å få utdypende forklaringer rundt temaet. Det å få frem ulike informanter syn, kunne gi meg en utvidet kunnskap om emnet.

Metode er en måte å gå frem på for å samle inn empiri eller det vi kaller data om virkeligheten. Metoden er et hjelpemiddel til å gi en beskrivelse av den såkalte virkeligheten (Dag Ingvar Jacobsen 2005). Å ha et mål om å frembringe helt ny kunnskap er meget ambisiøs (ibid) og er heller ikke min intensjon. Jeg ønsket å sette fokus på et viktig tema og om mulig få enda flere til å bli interessert i dette emnet og muligheter man har for å få til riktig regeletterlevelse.

Intervjuene med rektorene, på den uvalgte skolen i kommunen, dreide seg om i hvilken grad de hadde fulgt opp påleggene innenfor de ulike områder av tilsynet. Informant ble ikke direkte spurt om hva slags pålegg de fikk. Flere husket disse godt og refererte til dem. Ingen satt med tilsynsrapporten foran seg.

Annen relevant forskning på temaet tilsyn

Mitt mål var å få større kunnskap på feltet i eget fylke og å få bekreftet eller avkreftet noen antagelser og hypoteser. Det finnes etter hvert mye litteratur, forskning, dokumenter og mange masteroppgaver som omhandler tilsyn. Disse berører ulike temaer og vinklinger rundt temaet. Det pågående LEX - EL prosjektet fra UiO, startet i 2013, og er et eksempel på dette. Prosjektet undersøker blant annet hvordan juridiske dokumenter og regler legger føringer for styring av skolelederes rettspraksis og bruk av profesjonelt skjønn. Dette prosjektet undersøker også hvordan ledere på ulike nivåer håndhever lovverket i et samspill med andre aktører. Flere sammenfallende funn er å finne i de foreløpige fremleggende fra prosjektet. Jeffrey B. Hall er tilknyttet LEX - EL. Hans avhandling er en sammenlignende studie av gjennomføringen av inspeksjoner (les tilsyn) i norsk og svensk skole. Trond Welstad er en

jurist tilknyttet LEX –EL, som er opptatt av skoleledere som rettsanvendere og om elevenes rettigheter i opplæringsloven oppfylles. Kirsten Sivesind og Kari Bachmann har skrevet en utfyllende artikkel om nasjonalt tilsyn – om forholdet mellom statlig styring og faglig skjønn. Deloitte rapporten « Bedre samordning av statlig tilsyn og kommunal egenkontroll på opplæringsområdet» fra mars 2013, belyser informantenes svar om at det kan være behov for ytterligere veiledning i kommunene om f. eks tilstandsrapportenes utforming og bruk. I følge rapporten er det er stor variasjon blant kommunene når det kommer til i hvilken grad man opplever læringsutbytte av tilsyn. Kommuner som i utgangspunktet synes å ha en velfungerende internkontroll, opplever også stort utbytte av tilsyn. Utover dette er det ikke funnet litteratur eller forskning om oppfølging av pålegg og mine øvrige problemstillinger..

I følge Jacobsen (2005) vil en undersøkelse som gjennomføres i en spesiell organisasjon, som regel (eller forhåpentligvis) støtte seg på kunnskap fra andre undersøkelser, men vi kan aldri hente gode svar for en enkelt organisasjon fra slike funn. «Undersøkelsen kan dermed bringe fram ny, lokal kunnskap, dvs. kunnskap om hvordan fenomenet ser ut og ting henger sammen i en spesiell situasjon f.eks. i en spesifikk organisasjon, på et bestemt tidspunkt eller i en økonomisk situasjon (ibid).

Kvalitativ metode

Jeg valgte bort en kvantitativ metode fordi jeg var usikker på om jeg ville få høy nok svarprosent og dermed et godt nok grunnlag for forskningen. Valget falt på en kvalitativ metode, fordi jeg ønsket å få utdypende forklaringer og gode svar på mine spørsmål.

«En kvalitativ metode vektlegger detaljer, nyanserikdom og det unike ved hver enkelt respondent/informant» (ibid). Når man intervjuer er mulighetene for oppfølgingsspørsmål tilstede. Det var en fordel å møte personen ansikt til ansikt. En ulempe er at man aldri kan «ikke - kommunisere» og at kroppsspråket kan påvirke svarene.

Utvalg hvem – på hvilket grunnlag - hvordan og hvorfor

Utvalgte er åtte kommuner som har hatt tilsyn på kap 9a i perioden 2010 – 2013. Jeg ønsket å intervjuer nåværende skolefaglige ansvarlig som representant for den administrative delen av skoleeierskapet i hver av de åtte kommunene. Over en fireårsperiode i skoleverket er det ofte utskiftninger i personalet, dette gjaldt også i Aust – Agder. Over halvparten av informantene hadde de samme rollene da tilsynet pågikk.

Det å intervjuere rektorene på alle skolene i kommunen som har hatt tilsyn ville vært svært interessant, men det ville blitt for tidkrevende og materialet ville blitt for omfattende. Her måtte det foretas et utvalg. Jeg foretok en loddtrekning i de ulike kommunene der det var flere enn en skole som hadde fått tilsyn. Loddtrekningen foregikk på følgende måte. Tre skoler ble nummerert på følgende måte; skole 1 fikk tallet (1-2), skole 2 fikk tallet (3-4), skole 3 fikk (tallet 5- 6). Terning ble kastet, eksempelvis avgjorde tallet 5 at skole 3 ble trukket ut. Informantene ble gjort kjent med denne utvelgelsesmetoden. Målet var å sikre en tilfeldig utvelgelse av skolene, slik at jeg ikke styrte utvelgelse basert på egen kunnskap om skolene. Det ble totalt 15 informanter.

I følge Jacobsen (2005) er det tre grunnleggende krav til forskningsetikken i Norge i dag som er knyttet til forholdet mellom forsker og dem det forskes på. De tre er at det er informert samtykke, krav på privatliv og krav på å bli korrekt gjengitt. Disse kravene er innfridd i forskningen min.

3.2 Gjennomføring

Spørsmålene ble formulert for å få frem svar som kunne gi viktig informasjon knyttet opp mot problemstillingene mine. I følge Jacobsen (2005) kan vi ikke undersøke særlig mange personer i en kvalitativ undersøkelse. En øvrig ramme på 20 personer er ofte mer enn nok. En slik øvre grense må settes fordi disse datainnsamlingsmetodene tar lang tid (et intervju kan fort ta to timer), og fordi de dataene vi får inn, er så rike på detaljer og opplysninger, at vi ikke kan klare å analysere for store mengder på en fornuftig måte.

Det ble en stor mengde og et rikt datagrunnlag etter intervjuene. I etterpåklokskapens ånd ville jeg muligens begrenset omfanget av informanter med bakgrunn i for mye skriftlig stoff. Samtidig var det viktig for meg å få representanter fra alle kommunene i Aust – Agder som hadde gjennomført dette tilsynet. Det rike datagrunnlaget har muligens fått frem nyanser og detaljer jeg ville manglet ved å begrense intervjuomfanget.

Et av intervjuene ble ikke tatt opp på bånd, pga. teknisk svikt. Denne informantens svar er ikke tatt med, da jeg ikke stolte på min egen hukommelse rundt faktaopplysningen som ble gitt. To av intervjuene ble gjennomført over telefon. Den totale gjennomføringen gikk som forventet.

Alle informantene uttrykte at de opplevde temaet svært interessant. De uttrykte at de var godt å få reflektert rundt emnet igjen. Opplevelsen av nærhet var større til informanter/respondenter når jeg foretok et ansikt – til ansikt intervju. Alle var blide, opplagte

og interesserte i temaet. De svarte lett på de aller fleste spørsmålene. Som intervjuer fulgte jeg godt med, og kunne se på dem om de opplevde spørsmålet vanskelig eller om de følte det ubekvemt å svare. Denne muligheten mistet jeg i telefonintervjuene.

Etiske og praktiske avveininger

Min nåværende arbeidsplass er hos Fylkesmannen i Aust- Agder. Forhold som blant annet tidspress og reisetid gjør at åtte kommuner i eget fylke er valgt ut som undersøkelseskommuner. Mulig kan jeg oppfattes som inhabil i forhold til min egen problemstilling. Dette kan også sees på som en fordel fordi jeg har mye til kunnskap om temaet, om gjennomføring og om resultat i de ulike kommunene.

En annen fordel er at jeg kjenner styringslinjene fra det utarbeides oppdrags – og delegeringsbrev fra Kunnskapsdepartementet (KD) til Utdanningsdirektoratet (Udir), og fra Udir til Fylkesmannen (FM) . Det å ha en bevissthet rundt de ulike rollene i hierarkiet, samt vite noe om hvilke oppgaver de enkelte aktører har, sees på som en fordel. Forståelsen for rollene er forsterket ved at jeg har arbeidet med lovverket i praksis og samtidig har vært med på tilsyn.

Jeg har god kjennskap til eget fylke og kjenner flere av dem som ble intervjuet. Av den grunn kan jeg oppfattes som «en av gjengen». Det kan være positivt, for da føler de seg trygge og åpne i situasjonen. At de var trygge i situasjonen og med meg, kan ha ført til at de gav detaljerte svar og snakket åpent. Målet var å komme under huden på dem, slik at jeg fikk gode poenger og bredde nok i svarene til å belyse problemstillingene i oppgaven min.

Når det gjelder ulemper i intervjusituasjoner kan det å komme for nær også sees på som en ulempe. Jeg var bevisst dette, derfor kommenterte jeg ikke underveis i frykt for å legge føringer i svarene deres. Med kroppsspråket bekreftet jeg deres uttalelser med f.eks. et nikk eller kommentarer som f. eks «akkurat» eller «interessant». Dette for å få dem til å føle at de svarene de gav var interessante og for å vise at jeg lyttet aktivt.

Jacobsen (2005) uttrykker at det i enkelte tilfeller kan nærheten rett og slett bli for tett, undersøkeren blir fanget av det han eller hun studerer. Når noen observerer noe over lang tid kan de risikere å bli en av «gjengen». Dette er ofte ønsket fordi vi på denne måten kommer tettere inn på dem vi undersøker og dermed kan få mere åpenhet. Men det kan også gi uønskede effekter ved at vi mister evnen til kritisk refleksjon.

Før intervjuene startet la jeg vekt på at min rolle i intervjusituasjonen var student og ikke ansatt hos Fylkesmannen. All e – post og kommunikasjon mellom meg og informantene foregikk privat. De ble informert om at jeg ikke hadde til hensikt å gjengi noe av innholdet i intervjuet videre, verken til ledelse eller kolleger på egen arbeidsplass.

Bakgrunnsstoff og utgangspunkt for utvelgelse av kommunene som tilsynsobjekter benyttes ikke i oppgaven. Et dilemma kunne være at de intervjuede opplevde dette som et nytt tilsyn. Dersom deres forhold til tilsyn var knyttet til sterke negative følelser, kunne henvendelsen sees på som ubehagelig. Det ble understreket i telefonsamtale dagen etter forespørselen gikk ut, at det var frivillig å delta. Enkelte informanter kan ha følt seg presset til å delta fordi det står nederst på min henvendelse står at «Utdanningsdirektøren anbefaler at de stiller til intervju». Dette ble gjort med hensikt fordi det er tenkt at utdrag av oppgaven skal legges frem på Utdanningsmøter i etterkant.

Det var et ønske fra min side at de skulle oppleve det som trygt og at de skulle være trygge på at informasjon fra intervjuet ble forbeholdt meg, eller som anonyme svar og sitater i oppgaven.

De ble gitt informasjon om at opptaket skulle transkriberes direkte etter intervjuet og at det ikke skulle inn på dataen som lydfil. Lydfilen på opptaker ble slettet omgående. Informantene svar ble merket med koder og det finnes ingen kobling mellom informant og person.

Når og hvor foregikk intervjuene?

Jeg benyttet meg av to «spørsmålstestere» i forkant. Av dem fikk jeg tilbakemelding på at enkelte av spørsmålene virket vanskelige og muligens kunne den intervjuede oppfatte et par av spørsmålene som å bli «kryssforhørt» i juridisk lovforståelse. Jeg valgte likevel å beholde disse spørsmålene, fordi de omhandlet det rettslige utgangspunktet for tilsynet. Det var ikke direkte spørsmål om paragrafers innhold, men de fikk f.eks. et spørsmål om når rektor har plikt til å skrive enkeltvedtak etter kap 9a.

Noen intervjuer er tatt på informantens/respondentens kontor, og flere er tatt der de jobbet. Et av intervjuene ble tatt på min kollegas kontor på min egen arbeidsplass. Det var den intervjuede som bestemte hvor det var best at intervjuene skulle foregå. To av intervjuene er tatt over telefon pga. tidspress. Jeg hadde i utgangspunktet til hensikt å besøke alle informanter på deres arbeidsplasser, men dette ble det ikke tid til. Alle intervjuene ble gjennomført på en time eller mindre. Vi satt uforstyrret denne tiden.

Intervjuguiden ble utarbeidet med bakgrunn i ulike temaer jeg ønsket å komme inn på. Dette var for å sikre informasjon. I ettertid har jeg sett at intervjuguiden hadde en sterk strukturingsgrad. Samtlige spørsmål ble stilt i den opprinnelige intervjuguiderekkefølgen. Dersom jeg hadde valgt en mere løs form for intervju, med åpne spørsmål, ville det høyst sannsynlig gitt meg en større bredde av informasjon, men muligens litt mindre spisset mot problemstillingen. Datamaterialet er sortert ved at jeg har laget matriser.

Det er viktig å merke seg at det gjennomgående i oppgaven vil bli brukt begrepet skolefaglig ansvarlig om alle intervjuobjekter som ikke er rektorer. Administrasjonens representant hadde titler som blant annet, skolefaglige ansvarlige, skolefaglige rådgivere, kommunalsjef oppvekst - skole, barnehage – og skolefaglige ansvarlig. Med disse titlene følger også ulike roller og oppgaver i organisasjonen. Rolleavklaring i det administrative skoleeierskapet ble ikke gjort i forkant.

Rådmannens delegering av ansvar kan her være avgjørende for den formelle rollen de innehar. Utgangspunktet for informantene var rollen de hadde på det daværende tidspunkt.

Kapittel 4 Teoretisk forankring av den uavhengige variabelen

4.1 Begrunnelse for valg av teori

I dette kapittelet vil jeg ta for meg årsaken til valg av organisasjonsteori. Deretter vil jeg eksemplifisere tilsyn i to ulike perspektiv, det instrumentelle og det kulturelle. Til slutt vil jeg fordype meg i de to perspektivene og forklare teoriene de to hypotesene bygger på.

En november morgen i 2014 var en mor og en kunnskapsminister på TV 2. De snakket om et komplekst og alvorlig samfunnsproblem. De hadde to ulike roller og så muligens verden med ulike øyne, fra to perspektiver. Innslaget handlet om hvilke virkemidler staten kunne bruke for å få slutt på krenkelser og mobbing i skolen.

Den ene av de to, hadde opplevd å miste en sønn på 13 år, i selvmord. Den andre har en posisjon og en rolle med stor makt og påvirkningskraft til å iverksette tiltak for å ta tak i denne alvorlige situasjonen.

Moren til Odin, Katrine Olsen Gillerdalen, oppfordret kunnskapsminister Thorbjørn Røe Isaksen, til å se på førstehåndskunnskapen, erfaringene og informasjonen hun selv og mange med henne hadde brakt frem i lyset i 2014. Hun uttrykte at mange barn sliter med like problemer, at det har vært slik år etter år, og at det fortsatt er de samme tingene som går igjen i mobbesaker. Ministeren uttrykte at dette handler om systemer, rutiner og elevenes rettsikkerhet.

Tilsyn er et av statens virkemidler for å se til at systemene, rutinene og regeletterlevelsen blir ivaretatt, et system for å se om elevenes rettsikkerhet er ivaretatt, et system som skal føre til riktig regeletterlevelse i kommunene.

Man kan stille seg spørsmålet om dette handler om manglende oppfølging av lover og regler, manglende rutiner. Eller om dette handler om store uklare og komplekse mål, om verdier, holdninger og kulturen i skolen?

Teorien viser to motstridende perspektiver, det instrumentelle og det institusjonelle (kulturperspektivet). Disse perspektivene kan muligens bidra til å forklare problemstillingene mine på en systematisk, oversiktlig og forståelig måte.

4.2 Kort om det instrumentelle og det institusjonelle perspektiv

Grunnmuren i oppgaven bygger på boka « Organisasjonsteori i offentlig sektor» av forfatterne Tom Christensen, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Rørvik (2009). Ved referanse til boka omtales den heretter som Christensen, Læg Reid m.fl. 2009.

Utgangspunktet er norsk organisasjonsteoretisk, statsvitenskapelig tradisjon som kan føres tilbake til Knut Dahl Jacobsens pionerarbeid på 1950 og 60- tallet.

Teorien er forankret i forestillingen om begrenset rasjonalitet, med empiriske studier av norsk offentlig forvaltnings faktiske virkemåte. Johan P. Olsen og samarbeidet med James G. March er også sentrale. Deres kombinerende av organisasjonsteori, demokratiteori og studiet av beslutningsadferd i formelle organisasjoner, har bidratt til at det institusjonelle perspektivet er introdusert i analyser av det politisk administrative systemets organisering og virkemåte.

Formelle offentlige organisasjoner kan være ulike, men samtidig er det noen kjennetegn de deler. Et av dem er at de er opprettet for å ivareta spesielle interesser og oppgaver, at det er relativt stabile adferdsmønstre, samt at ressurser og belønninger er knyttet til den aktiviteten de utfører (ibid).

Formelle offentlige organisasjoner som blir omtalt i denne oppgaven, er blant annet Kunnskapsdepartementet (KD), Utdanningsdirektoratet (Udir), Fylkesmannen (FM), kommunen, universiteter og høyskoler (UH - sektoren), samt offentlige og private grunnskoler.

Alle disse organisasjonene deler et felles mål, som er å gi best mulig læring og dermed utdanning for elevene, dessuten skal elevene ha det tryggest mulig i sin skolehverdag.

Med valgte organisasjonsteori som bakteppe vil jeg søke svar på i hvilken grad rektorer og skoleeiere følger opp påleggene knyttet til tilsyn etter kap. 9a i opplæringsloven og hva som eventuelt kan forklare manglende oppfølging fra skoleeiers side. Oppgavens tredje problemstilling er å finne ut av hva som skal til for å få kommunene til å bruke tilsyn mere aktivt i fremtiden og for å få til kvalitetsutvikling.

I samfunnsvitenskapelig forskning kan man aldri si med sikkerhet at det er det ene eller det andre perspektivet som er årsak til eller kan forklarer et problem. Man bør søke å forklare problemstillinger ut ifra flere perspektiver. Av den grunn har jeg valgt å bruke to ulike innfallsvinkler perspektiver, det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet.

4.3 Tilsyn sett i et instrumentelt perspektiv

Det instrumentelle perspektivet springer ut fra den klassiske samfunnsvitenskapelige tenkeren Max Weber. Han gjorde store analyser av byråkrati som organisasjonsform (Christensen, Lærgreid med fler 2009: 33). Det byråkratiske lederskapet var underordnet det politiske lederskapet, regulert gjennom lover (Christensen, Lærgreid med fler 2009: 45).

I følge forfatterne av boka utviklet Fredrick Taylor (USA) gjennom sitt arbeid som ingeniør, et vitenskapelig syn på at det ble lagt vekt på effektive organisasjonsformer og arbeidsteknikker også kalt «taylorismen». Som en motvekt til dette synet utviklet den amerikanske statsviteren Herbert Simon en teori om administrativ beslutningsadferd. Han la mere vekt på at mennesker i en organisasjon i større grad prøver å handle formålsrasjonelt, og at organisasjonsstrukturen har stor betydning for hva de faktisk gjør eller kan gjøre.

I dette perspektivet er hierarkiet, det byråkratiske samfunnet og kontrollregimet sett på som det mest effektive for å oppnå organisasjonens mål. Det er en rasjonell tilnærming og organisasjonen er et verktøy for å nå et mål.

Fylkesmannsembetene er en del av en byråkratisk organisasjonsform. Det er sterke innslag av hierarki, arbeidsdeling og rutiner i organisasjonsstrukturen.

Ved gjennomføring av tilsyn er det faste rutiner, formelle regler og prosedyrer for hvordan dette skal gjennomføres. Fylkesmannen må utøve tilsyn innenfor de ulike sektorer i kommunene. Hovedoppgaven i tilsynene er å kontrollere kommunenes oppfølging av lover og regler, rutiner og utøvd praksis.

I opplæringssektoren er det en praksis at Utdanningsdirektoratet gir god og omfattende opplæring i lovverket før man får være med å gjennomføre et tilsyn. Det blir brukt mye tid og ressurser i fylkesmannsembetene til forberedelser, gjennomføring og etterarbeid. Et nasjonalt tilsyn skal utøves så likt som mulig i alle landets utvalgte kommuner for å sikre likhet for loven. Hva som skal gjøres og hvordan tilsyn skal utøves er detaljert presisert fra direktoratet i metodehåndbøker. Det arrangeres såkalte tilsynssamlinger for ansatte i utdanningsavdelingene sentralt.

Tilsyn sees på som et statlig virkemiddel for å bedre kvaliteten innenfor opplæringssektoren

Embetsoppdraget til Fylkesammen fra Kunnskapsdirektoratet blir i et instrumentelt perspektiv formålsrasjonelt. Dette kan forklares med at når antall tilsyn som er «bestilt» via det statlige embetsoppdraget er utført, kan embetet «kvittere ut» sitt oppdrag.

Begrenset rasjonalitet i et instrumentelt perspektiv

Begrenset rasjonalitet innebærer at målene er uklare, inkonsistente og komplekse. Et nasjonalt overordnet formål om å få mindre mobbing og krenkelser i skolen kan oppfattes som et stort, sammensatt og uklart mål. Samtidig mener man at riktig regelverkforståelse kan bidra til å nå formålet om at alle elever skal ha et trygt, godt og likeverdig opplæringstilbud.

I dette perspektivet tenker man seg at tilsyn sees på som et virkemiddel fra statens side for å få fravær eller en reduksjon av mobbing og krenkelser. Tilsyn oppfattes som et formålstjenlig virkemiddel. Fylkesmannens kontroller regelverksetterlevelsen og regelforståelse på en skole eller flere skoler i kommunen.

Med bakgrunn i mange og ulike tilsyn fra 2006 i utdanningssektoren, kan man anta at staten oppfatter virkemiddelet som et viktig og hensiktsmessig styringsverktøy for å nå dette store overordnede formålet nevnt over.

Alle tilsyn kalt felles nasjonale tilsyn er planlagte, tidspunkt for gjennomføring og tema er bestemt på forhånd og gjort kjent for kommunene. Fylkesmannen kontrollerer skolenes rutiner, systemer og praksis, finner lovbrudd og «praksisfeil». Deretter gis kommunen en mulighet til å få rettet opp lovbruddene og endret sin praksis slik at regeletterlevelsen blir riktig. De får en mulighet til å rette opp lovbrudd og praksis som man i utgangspunktet forventer skal være på plass i en kommune jf § 13 – 10 omtalt tidligere.

Tilsyn er en presisering av lovbrudd ved at Fylkesmannen gjør dem oppmerksom på et eller flere lovbrudd. Det at kommunene og dermed skolene tolker de ulike lovene riktig, skal bidra til at håndteringen av lovverket blir til det beste for eleven. Dette oppfattes som det essensielle i tilsyn.

I et instrumentelt perspektiv ønsker staten å bruke tilsyn som et styringsverktøy. Man må, med dette som bakgrunn, anta at staten har en oppfatning av at dette er effektivt og rasjonelt. Tilsynet hensikt er i følge dette perspektivet, at det vil bidra til å nå målsetningen om at lovbrudd ikke finner sted. Dette kan igjen føre til bedre og riktigere håndtering av elevenes opplevelse av krenkelser og mobbing.

I et hierarkisk system er det noen over deg som avgjør dine arbeidsoppgaver, hva du skal gjøre og også i stor grad hvordan oppgavene skal løses. En overordnet kan kommandere og instruere en underordnet.

Forfatteren Christensen m.fl. (2009) undrer seg over hva som gjør at man som arbeidstaker følger opp og utøver pålagte oppgaver man personlig mener er lite hensiktsmessige eller rasjonelle for å nå et gitt mål.

Om tilsyn gir den gitte forventede effekt er interessant tema. Det finnes svært lite forskningsbasert evaluering på om tilsyn virkelig gir den gitte effekt i forhold til tid og ressurser. Fylkesmenn, utdanningsdirektører og ansatte i utdanningsavdelingene stiller spørsmålet om bedre lovforståelse endrer ansattes praksis.

Man ser at det er mye god praksis ute i kommunene, men at det fortsatt avdekkes mange brudd på regelverket innen for opplæringsområdet (Udir 2015). Av den grunn mener Udir at det er helt nødvendig å opprettholde et visst nivå på tilsynsaktivitetene.

Årlige årsrapporter fra Utdanningsdirektoratet og Fylkesmannen sier ofte at effekten av tilsyn er mindre enn forventet. Embetet har likevel en forpliktelse til å utføre oppdraget og arbeidsoppgavene dette medfører.

Et dilemma som ansatt hos Fylkesmannen, kan være at man mener at tilsyn og dets form for kontroll i opplæringssektoren, ikke fører til at barna får det tryggere på skolen i den grad det er tiltenkt. Man må anta at alle ønsker størst mulig grad av trygghet for elevene. Staten har ulike styringsverktøy for å øke kvaliteten i skolesektoren. Ulike tiltak for å begrense mobbing og krenkelser er iverksatt. Disse virkemidlene er alle iverksatt for å nå målet om økt kvalitet, få bedre innsikt og for å styrke tjenesteproduksjonen ute i kommunene. Å bedre elevenes rettsikkerhet ved tilsyn kan være et slikt tiltak.

Man kan anta at dersom man er ansatt i et embete og er uenig i at tilsyn er en effektiv «medisin» for å få fravær av krenkelser og mobbing, vil man personlig kunne oppleve et etisk dilemma. Dersom egne verdier eller kunnskap om organisasjonsutvikling, er på tvers av statens opplevde verdi av tilsyn, kan dette påvirke motivasjonen til en ansatt. En opplevelse at det ikke foreligger læring eller forbedring etter gjennomført tilsyn, vil også kunne tappe en ansatt for arbeidsglede.

Vekten på upersonlige forhold i formelle organisasjoner gjør at medlemmene skiller mellom private mål og organisasjonenes mål (ibid). Det betyr at selv om man er usikker på om man når målet, gjør man det som forventes av en i den rollen man har og den jobben man får lønn for. Ved utøvelse av tilsyn legger man til grunn embetsoppdraget fra Staten og kravet om å utøve tilsyn. Oppgaven sees på som en offentlig plikt.

I følge teorien om det instrumentelle perspektiv kan det også være i medlemmenes interesse å handle i samsvar med de formelle normene i organisasjonen. Dette fordi man vet at en eventuell mulighet for å rykke opp i stillingshierarkiet vil basere seg på prestasjoner i nåværende og tidligere stillinger i organisasjonen. Videre mener Christensen, Lærgreid med flere (2009) at hierarkiet og organisasjonsstrukturen og ulike stillingsnivåer kan bidra til å skille medlemmenes individuelle beslutningsadferd.

4.4 Tilsyn sett i et institusjonalisert perspektiv

Det institusjonelle perspektivet bygger sin teori på at organisasjonskulturen forbindes med de uformelle normene og verdiene som vokser fram og har betydning for livet i og virksomheten til formelle organisasjoner. I det institusjonelle perspektivet er det kulturen med vekt på uformelle normer, verdier og passende logikk, sti – avhengighet faktorer som påvirker holdninger og handlinger.

Den vanligste og mest folkelige oppfatningen av at noe er rasjonelt er når man gjør fornuftige og hensiktsmessige handlinger for å oppnå visse mål. Rasjonalitet er grunnlag for et valg man tar. Aristoteles definerte mennesket som et rasjonelt eller fornuftig dyr, slik at menneskets mål og hensikt bestemmes av fornuftens egne mål.

Hovedtrekkene i det institusjonaliserte perspektivet er at organisasjonen betraktes som en institusjon og har en verdi i seg selv. Verdier og uformelle normer har innflytelse på beslutningsadferd og at kultur er noe en organisasjon er.

Ut fra et institusjonelt perspektiv er det en mulighet for å se dette tilsynet i et annet perspektiv. Man vil muligens tenke at for å få til endring i skolen kreves det klare mål, og god ledelse. En ledelse som er villig til å lære av andre.

For å få til kvalitetsforbedring må man være god til å se målene, lage strategier og vite hvilken vei man skal gå for å nå dem. For å få slutt på mobbing og krenkelser vil en rektor eller skolefaglig ansvarlig, muligens ikke mene at det er bedre forståelse av lovverket, som er det viktigste eller det mest formålstjenlige for å få bukt med problemet mobbing.

En aktør nærmere eleven vil muligens tenke at dette handler om relasjoner, normer, verdier, holdninger, om skolens kultur og den indre liv. Det kan være at en skoleleder mener at for å få bukt med mobbing må dialog, samspill, vilje til endring og samarbeid med alle i skolehverdagen finne sted. Man må samhandle og danne relasjoner med kolleger internt og ekstern, samhandle med ulike rådsorgan, være tett på elever og man må forstå hensikten med

lovverket. En rektors holdning til problemet, lærerkollegiets verdier eller tidligere erfaringer med tilsyn, kan påvirke i hvilken grad de ansatte mener dette er den beste måten å nærme seg målet om nulltoleranse på. Hva som er rasjonelt gir seg da som en funksjon sett i forhold til hvilke verdi eller mål og subjektive oppfatninger den ansatte har.

En annen variant får man dersom man legger til grunn aktørenes subjektive oppfatning av verden, og den erstattes med hvilke midler som faktisk er egnet til å realisere aktørenes mål.

En begrensning ved den instrumentalistiske- eller formålsrettede måten å betrakte rasjonalitet på er at den ikke er i stand til å vurdere målenes verdi, fornuft eller rasjonalitet uten at man samtidig tar andre mål for gitt. Målene oppdages og utvikles underveis, og uformelle mål kan styres av grupper over tid, uformelle ledere kan påvirke organisasjonen.

Ledelse gjennom et felles verdigrunnlag og leders mulighet til å påvirke blir viktig i dette perspektivet.

Skjematisk oversikt over de to ulike perspektivene

Videre følger en skjematisk oversikt over de to perspektivene fordelt på hovedtrekk, handlingslogikk, struktur, mål og ledelse.

Fig 1 Skjematisk oversikt over de to ulike perspektiver i organisasjonsteoriene, det instrumentelle og det institusjonaliserte. Kilde: Christina Markussen Rekdal UiO, 2013.

	Instrumentelle perspektiv	Institusjonaliserte perspektiv/ Kulturperspektivet
Hovedtrekk	<ul style="list-style-type: none"> • Hierarkisk system • Byråkratisk struktur • Organisasjonen er et verktøy for å nå et mål • Rasjonell tilnærming til organisasjonen • Redskap/ instrument for å nå visse mål • Hierarkisk variant og forhandlingsvariant 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisasjonen betraktes som en institusjon, verdi i seg selv. • Uformelle normer og verdier har innflytelse på beslutningsadferden • Kultur er noe en organisasjon er
Handlingslogikk	<ul style="list-style-type: none"> • Formålsrasjonelle handlinger, resultat av handlinger som er planlagt • Begrenset rasjonalitet • Konsekvens logikk • Bestillingsmyndighet 	<ul style="list-style-type: none"> • Logikken om det passende • Handler ut fra det som oppfattes som akseptert/rimelig • Kultur blir basis for rettesnor (normer)
Struktur	<ul style="list-style-type: none"> • Formelle strukturer bidrar til rasjonalitet • Forventningene knyttet til de ulike rollene er upersonlige • Nedover rettet informasjon • «Botten Down» 	<ul style="list-style-type: none"> • Uformelle strukturer påvirker, supplerer og svekker formelle strukturer • «Botten up» • Knyttet til personlige egenskaper og relasjoner
Mål	<ul style="list-style-type: none"> • Legges vekt på mål og kunnskaper om mål • Formes av lederskapet eller gjennom forhandlinger • Formelt og skriftlig nedfelt 	<ul style="list-style-type: none"> • Mål oppdages og utvikles underveis • Uformelle mål kan styres av grupper over tid • Mål kan styre adferd
Ledelse	<ul style="list-style-type: none"> • Ledelse gjennom roller og formelle styringsinstrumenter • Ledelse av personer høyt oppe i hierarkiet • Ledere kan styre egen organisasjon gjennom omorganisering 	<ul style="list-style-type: none"> • Ledelse gjennom felles verdigrunnlag • Ledere påvirker • Uformelle ledere

4.5 Det instrumentelle perspektiv

Hvordan kan vi så forklare manglende oppfølging av tilsyn fra skoleeiere sett i et instrumentelt perspektiv? Dette sees på som en god teori fordi den kan brukes til å avkrefte eller bekrefte min hypotese basert på problemstillingen om hva som kan forklare en manglende oppfølging av tilsyn etter kap. 9a i opplæringsloven.

Byråkratisk organisasjonsform, hierarki

I følge Christens m fl. (2009) finner vi i det instrumentelle perspektivet en organisasjonskultur som er preget av sterke innslag av hierarki, arbeidsdeling og rutiner. Dette kaller vi en byråkratisk organisasjonsform. Strukturelle trekk ved organisasjonen kan påvirke hva organisasjonen gjør og hvordan deres medlemmer tenker og handler.

Hierarki

I den hierarkiske varianten er organisasjonen sett på som helhetlig. Det legges vekt på mål og kunnskaper om mål, middel hos ledelsen eller hos dem som organisasjonen er et redskap for. Disse aktørene vil også ha makt til å oppnå sine mål.

Det er mange ulike roller i vårt utdanningssystem, rollene strekker seg kort oppsummert den lange veien fra Storting til Regjering, til Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet, til Fylkesmannen, videre til skoleeiere i kommunene, til rektor, avdelingsleder, lærere, assistenter, elever og foreldre.

Administrasjon i en kommune delegerer ofte myndighet til skolefaglige ansvarlige, det utformes ofte lederavtaler for rektorene. Det sees på som hensiktsmessig å ha en skriftlig avtale som sikrer ansvar – og arbeidsoppgaver knyttet til de enkelte stillingene og posisjonene. Utdyping av ansvar og innhold medfølger visse posisjoner og ytre belønning som for eksempel lønn.

Fylkesmannen er statens forlengede arm ut i kommunene. Formelle roller og ansvar man har i organisasjonen, er knyttet til den formelle organisasjonsstrukturen. I følge Christensen m.fl. (2009) innebærer dette at forventningene til dem som innehar posisjonene, er upersonlige. Normene om hva som skal gjøres, eksisterer således uavhengig av de personene som til en hver tid er i posisjonen og de personlige trekkene disse har. Disse formelle normene kan komme til uttrykk gjennom for eksempel organisasjonskart, stillingsinstrukser, regler og lover.

Skolens mål er mange, svært ulike og komplekse. Det er en formålsparagraf, en generell del, kompetansemål i alle fag og læringsmål. Dessuten forholder man seg i skoleverket til et stort antall lover i det daglige. Kommunen og fylkeskommunen er pliktsubjekt i over 100 bestemmelser bare i opplæringsloven (Regelverk i praksis, 2013).

Det bildet man danner seg om viktigheten av et tema kan være forskjellig om man er ansatt som assistent, lærer, rektor, skolefaglig ansvarlig, rådmann, sitter i kommunestyre eller om man jobber hos Fylkesmannen, i Utdanningsdirektoratet, i Kunnskapsdepartementet, i Storting eller sitter i regjering.

Ulike samfunnsoppdrag er formulert fra statens side. Flere av dem skal bidra til at Stortingets beslutninger som er nedfelt i lov gjennomføres av kommuner, fylkeskommuner og andre ansvarlige. Ofte kan det være ulik dokumentasjon og forskning og også manglende evaluering rundt effekten av statens iverksatte virkemidler.

Forhandlingsvariant – delvis motstridende mål, interesse og bakgrunn

I en forhandlingsvariant er organisasjonen oppfattet av å være sammensatt av ulike underenheter og posisjoner som kan ha delvis motstridende mål, interesser og kunnskaper (Christensen, Lægreid med fler 2009: 34).

Kommunen er både politisk og administrativ skoleeier. En organisasjon som kommunen, med en folkevalgt ledelse, har ofte ulik og sprikende kunnskap om skole. Det spesielle med skolen som organisasjon, er at alle har gått på skole og alle har en viss erfaring med skole. Ofte mener politikere noe om skole basert på egne erfaringer. Den evidensbaserte kunnskapen kan være mangelfull i en kommune, noe som i stor grad fører til «synsing».

En folkevalgt ledelse vil være påvirket av sitt partis interesser, av velgere og ikke minst av administrasjonens tolkning av hva som er viktig og hva som er mindre viktig.

En økende tendens i opplæringssektoren er at man i kommunestyrene blir presentert kvantitative læringsresultater og læringsmål. Dette ser man blant annet i de årlige tilstandsrapportene som administrasjonen skal legge frem og drøfte med skoleeiere.

Kontroll

I følge teorien om det instrumentelle perspektiv kan organisasjoner oppfattes som redskaper eller instrumenter rettet mot å oppnå visse mål som blir regnet som viktige i samfunnet.

Staten benytter fylkesmannsembetene for å se til at lover blir etterlevd og at gode rutiner blir skrevet ned og praktisert.

I følge Christensen m. fl (2009) er lover og rutiner en viktig del av og en nødvendighet for demokratiet slik at borgernes rettigheter blir innfridd og opprettholdt. Regeletterlevelse vil si at kommunen gjør det loven sier at de skal gjøre. Offentlige organisasjoner skal utføre oppgaver på vegne av samfunnet.

I Stortingsmelding 12 Stat og kommune – styring og samspel står det om kommunen:

«Når kommunane blir pålagde ei oppgåve i lov, har dei ansvar for å løyse oppgåva i tråd med dei reglane som gjeld. Det er sjølvsagt at kommunane ser til at oppgåva blir løyst, og at reglane blir følgde. Kommunane har med andre ord plikt til å halde orden i eige hus.»

Det er en stor og omfattende jobb for en kommunene å følge opp alle lover de er underlagt. Det er sees på som vanskelig å følge med på hvilke lover en skole eller en kommune bryter. Kommunesektoren er en sektor med mange fagfelt, aktører og ulike sammensatte oppgaver. Enkelte kommuner har mangelfull juridisk kompetanse, andre har mangelfull juridisk dekning i forhold til innbyggerantall. Administrasjonen kan komme bort i mange og kompliserte saker som omhandler juridiske spørsmål og tolkning av lover og forskrifter. Dette i forbindelse med offentlig forvaltning, ansettelser eller i forhold til tolking av lover og regler som for eksempel opplæringsloven.

Kommunen har ansvar for kompetansen til de ansatte. De skal selv, ved rutiner og kontroll, sikre at kompetansen for å vurdere regelverket er på plass hos ansatte. Manglende kjennskap til selve lovverket og ens eget ansvaret for å etterfølge lovverket, kan føre til ulik praksis innenfor i en og samme kommune. Mangelfull kunnskap om lover og regler innenfor et fagområde, kan få konsekvenser for kommunens innbyggere, ved at det truer rettsikkerheten for både barn og voksne.

Formelle organisasjoner som kommuner og skoler har ikke alltid et avklart ansvarsforhold rundt delegasjon. Det kan se ut som man ikke alltid vet hvor beslutningsmyndigheten ligger eller hvilke plikter og rettigheter man som ansatt har til enhver tid. I mange tilfeller ser man at profesjonsutdanningen til dem som jobber i en kommune bygger på en fagutdanning. En skolefaglige i administrasjonen har som oftest en bakgrunn som lærer og ofte rektor. Ulik fagbakgrunn bakgrunn kan bidra til at et «juss – språk» der lover og paragrafer skal tolkes

etter juridiske metoder og tilnærminger er vanskelig å forstå. Det er ulik tradisjon i det norske skolesystemet for å ha grunnleggende opplæring i lovverket.

Manglende juridisk opplæring og kompetanse kan gi manglende forståelse av lovverket. Det kan se ut som om enkelte grupper kommunalt ansatte ikke ser sammenhengen mellom sin egen praksis og jussens lovkrav. Erfaringer fra statens satsing på felles nasjonalt tilsyn 2014 – 2017 viser blant annet en manglende kunnskap om forvaltning i opplæringssektoren. En konsekvens av mangelfull forståelse av lovverket, kan føre til «tilfeldige avgjørelser» og en ”prøv og feil – metode” der innbyggerne ikke får oppfylt sine rettigheter.

Man antar at det daglig brytes mange lover i offentlig sektor uten at dette fører til noen sanksjoner av betydning. En reaksjon fra et overordnet nivå gir en såkalt «ripe i lakken» og muligens avisreportasje med negativt innhold. Manglende grad av oppfølging av lover og regler fører i liten grad til verken tapt anseelse, tap av legitimitet eller økonomiske tap eller erstatninger. I forhold til omfanget av elever som hver dag har «sin arbeidsplass» i norsk skole, er det er sjelden av lovbrudd i skolen har ført til økonomisk erstatningsansvar for kommunene.

De siste årene har vi fått to dommer avsagt i henholdsvis Høyesterett og Tingretten, den såkalte «Kristiansanddommen» og «Søgnedommen». Begge kommunene måtte ut med en økonomisk kompensasjon for manglende oppfølging av mobbing og krenkelser. Det finnes ikke noe sanksjonsmulighet/bot for kommunene dersom de ikke følger opp pålegg.

Nedoverrettet og oppoverrettet informasjon – en byråkratisk organisasjonsform

Et interessant perspektiv ved den formelle organisasjonsstrukturen er «nedoverrettet» og «oppoverrettet» informasjon (Christensen, Lærgreid med fler 2009: 37).

Hieraki innebærer over – og underordninger mellom ulike vertikale nivåer i organisasjonen. Overført til en kommune vil alle skolelederne være underlagt den politisk og administrative ledelsen. «En overordnet har rett til å kommandere og instruere den underordnede og dette gjøres gjennom ordninger for nedoverrettet informasjon» (Christensensen, Lærgreid med fler 2009: 37).

Kommunestyret har mulighet til å bestille fra administrasjonen saker de ønsker å få utredet. Det er stor forskjell på rådmannens rolle som administrasjonssjef og de folkevalgtes roller i kommunestyret. I utgangspunktet skal politikere bestille og rådmannen skal utføre og utrede det som blir bestilt. Handlingsrommet politikere gir rådmannen kan være avgjørende for viktige beslutninger.

Skoleeier er juridisk ansvarlige for skoletilbudet til elevene. Skoleeier skal være orientert om skolens innhold. De skal forholde seg til § 13 – 10 i opplæringsloven, et forsvarlig system.

Det forventes ikke at skoleeiere skal ha detaljkunnskap om skole, men det forventes at de skal bry seg om mere enn skolebygg og økonomi. De skal tuft sine beslutninger på et bredt grunnlag, både faglig og politisk.

Det forventes et godt samspill og samhandling mellom skolefaglige og rektorene, og mellom administrasjonen og kommunestyret. Kommunikasjon og dialog sees på som viktig, både oppover og nedover, i et hierarkisk system.

Skolefaglige har ofte ansvar for fellesmøter med rektorer og kan påvirke dem via sakene som settes på agendaen. På en skole er rektor leder og sjef og står i en særstilling hva gjelder ansvar og oppgaver internt. God styring kan føre til at mål blir nådd fordi man vet hvilke oppgaver man har, hvilket ansvar man har og hvilken arbeidsdeling som er mest hensiktsmessig. Styringsretten gjelder for alle ledere på alle nivåer i offentlig sektor.

Det å lede en skole innebærer å ha et stort ansvar for elevenes opplæringstilbud, både faglig utvikling og psykososialt. Det er skoleeier dvs. kommunestyret, som har det totale ansvaret for elevenes opplæringstilbud.

Som overordnede i det forannevnte hierarkiet kan man kommandere og instruere underordnede. Dette ligger i en leders styringsrett på alle nivåer.

Informasjon oppover

I følge loven om kommuner er administrasjonssjefen, her omtalt som rådmannen, den øverste leder for den samlede kommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov og forskrifter innenfor de rammer kommunestyret fastsetter. Videre skal administrasjonssjefen påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt.

Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll (Lov om kommuner og fylkeskommuner § 23, første og andre ledd)

Mange vil si at det ligger mye makt hos rådmannen i en kommune. Rådmannen har en mulighet til å sette på agendaen det han eller hun synes er viktig, samtidig har rådmannen et lovverk å forholde seg til.

Manglende kunnskap om skolens form og innhold hos lokalpolitikere, kan bety at den informasjon som rådmannen skal gi eller velger å gi oppover i systemet, kan bli avgjørende for kommunestyrets beslutninger. En rådmann må ha god oversikt og mye informasjon om skolens indre liv.

Kommunene skal ha et system med krav til kvalitet og oppfølging av resultater i skolen. Skolene rapporterer i årlige rapporter på læringsresultater og elevenes læringsmiljø. Administrasjonen skal ha stor grad av tolknings – og analysekapasitet for å tolke og informere videre omfattende og kompleks informasjon.

Det er også lagt et stort ansvar på administrasjonen for å få kommunestyret til å forstå de komplekse begrensningene verktøyet har. Samtidig gis administrasjonen et handlingsrom og en mulighet overfor skoleeiere i form av å gi dem kvantitative data. Brukt på riktig måte, kan kvantitative data føre til gode refleksjoner, drøftelser og for videre utviklings- og forbedringstiltak i en kommune.

Rasjonelt perspektiv

Begrensinger kan være knyttet til handlingskapasitet, dvs. at organisasjonsmedlemmene ikke kan delta i alle saker der de har rett til å delta. Analysekapasitet er en annen begrensning, dvs. organisasjonsmedlemmenes evne til å foreta rasjonelle kalkulasjoner (Christensen, Lægreid med fler 2009: 34).

Omsorg – og helsesektoren er regnet for å være de største sektorene i en kommune. Mange folkevalgte opplever at det er krevende å være politikere. Det er krevende å ta en aktiv styringsrolle på et område man ikke kjenner selv. Skolen er sterkt regulert og det krever mye kunnskap og informasjon om man skal kunne foreslå politikk på dette området (KS, Skoleeierprogram, 2013)

En kommune skal løse store, komplekse og sammensatte problemer. Politikere på et kommunenivå kan gi retorisk uttrykk for at de er svært opptatt av f.eks. mobbing og krenkelser.

Samhandling og informasjonsflyt kan bidra til større kunnskap og innsikt innenfor et område. Dette fordrer et tillitsfullt og nært samspill i byråkratiet. Politikere versus rådmannen, rådmannen versus sin stab og stab/støtte funksjoner mot ledere i omsorg – og skolesektoren. På et folkelig språk kan man si at man «får de politikerne som man oppdrar». En tolkning av dette er at man fra administrasjonens side, både har makt og myndighet, til å påvirke saker oppover i systemet til kommunestyret.

Formålsrasjonelle handlinger

En vanlig definisjon av mål i formelle organisasjoner er å si at de er begreper om eller definisjoner av noe man ønsker å oppnå eller realisere i framtiden.

Offentlige organisasjoner er ofte kollektivt orientert mot å nå et eller flere mål. Dette krever både spesialisert og samordnet aktivitet. Et problem for en organisasjon kan i denne sammenheng defineres som en oppfattet avstand mellom et ønske og en virkelig tilstand. (Christensen, Lærgreid med fler 2009: 99).

For offentlige organisasjoner kan dette innebære problemer definert innenfor det offentlige apparatet eller utenfor dette. Problemløsning vil da innebære handlinger som tar sikte på å redusere eller eliminere denne avstanden. Dette dekkes under begrepet formålsrasjonelle handlinger (ibid). Empiriske studier av organisasjoner som er komplekse og der mange hensyn skal ta, viser at denne måten å handle på er lite realistisk.

Fullstendig (formåls) rasjonalitet viser her til en organisasjon som har klare og konsistente mål, har full oversikt over alle alternativer, og full innsikt i hvilke konsekvenser disse alternativene har i forhold til målene. Av dette følger gjerne en beslutningsregel om at organisasjonen velger det alternativ som gir maksimal eller størst grad av måloppnåelse.

Begrenset rasjonalitet bygger også på handlingslogikk på samme måte som fullstendig (formåls) rasjonalitet, men begrenset rasjonalitet innebærer at organisasjonens mål er uklare, inkonsistente og ustabile, og problemene den står overfor er komplekse. Det betyr at organisasjonen har ufullstendig informasjon om alternativer og konsekvenser (ibid). Den kjenner bare til et begrenset sett av alternativer, fordi den har kapasitets begrensinger og må

velge ut informasjon og beslutningspremisser og kan ha usikker kunnskap om mål – middel sammenhenger. Det vil også kreve tid og ressurser for å kunne skaffe seg et bedre kunnskapsgrunnlag, og det vil være umulig å få full innsikt.

Teorien over legger vekt på at som en følge av dette, vil organisasjonen velge et alternativ som gir «god nok», eller tilfredsstillende, grad av måloppnåelse. Flere av målene i offentlige styringsdokumentene skrives som for eksempel ”godt nok” eller ”tilfredsstillende utbytte”. Generelle målformuleringer kan medføre mye tolkningsarbeid for kommuner og rektorer.

Formålsrasjonalitet og begrenset rasjonalitet kan sees på som to motsetninger.

Formålsrasjonelle handlinger har klare mål og veien til målet kan avgjøres ved å bruke ulike strategier innenfor for eksempel økonomi og ledelse. I en instrumentell handlingslogikk er mål ofte gitt og formelle strukturer og normer er virkemidler for å oppfylle disse (ibid).

I det instrumentelle perspektivet er organisasjonsstrukturen preget av hierarki, arbeidsdeling og rutiner. Lovverket er et sentralt styringsverktøy. Innsikt i og kunnskap om lover og regler, blir en viktig forutsetning og et utgangspunkt for at rettstaten skal fungere og at demokratiske prinsipper skal overholdes. Den juridiske kompetansen til ansatte kan være en viktig forutsetning for å kunne overholde lover og regler, mangler man kunnskap om lovverket vet man heller ikke hva man skal styre etter, eller hvordan man skal håndtere praksis basert på lovverket.

Med bakgrunn i teorien om det instrumentelle perspektiv har jeg utarbeidet to hypoteser som jeg vil få bekreftet eller avkreftet i kapittel seks.

Den første hypotesen er:

Grunnen til at skoleeier i liten grad følger opp tilsynene er at de er underlagt et strengt hierarkisk system, der lovverket er for vanskelig og tilsyn for regelorientert.

Den andre hypotesen er:

Skoleeier opplever at tilsyn som virkemiddel er uegnet for å nå målet om nulltoleranse for mobbing og krenkelser.

4.6 Det institusjonelle perspektivet

«Organisasjonskultur forbindes med de uformelle normene og verdiene som vokser fram og har betydning for livet i og virksomheten til formelle organisasjoner...mål i en kulturell handlingslogikk oppdages underveis, og det utvikles gradvis uformelle normer, verdier og identiteter» (Christensen, Lærgreid med fler 2009: 52).

Det institusjonelle legger mere vekt på organisasjonen som en institusjon. For å forklare forskjellen på en institusjon og en organisasjon med en lett forståelig metafor, kan man bruke «kroppen» som en illustrasjon. Organisasjonen representerer skjelettet, og de institusjonelle trekkene representerer kjøttet og blodet som dekker skjelettet (ibid).

Noen mener at organisasjonskultur er noe man kjenner når man trår over dørstokken i en organisasjon, det er noe som sitter i veggene. Det mest vanlige er at man blir påvirket og sosialisert inn i en kultur.

Uformelle normer, verdier og identiteter

I vår sammenheng er det kulturen i kommunestyret, i administrasjonen eller kulturen på en skole som blir interessant å se på. Hva er de uformelle normene og hvilke verdier betraktes som representative?

Norm betyr rettesnor og kan beskrives som regler for eller hva man gjør eller ikke gjør på f.eks. en arbeidsplass. De formelle normene kan være lettere å finne ut av enn de uformelle normene. Formelle normer kan være regler for adferd eller regler for hvordan vi vil kommunisere på en arbeidsplass. Regler for adferd kan også være skrevet ned i lover.

De uformelle normene i en organisasjon kan være vanskeligere å få tak i enn de formelle.

Det kan for eksempel være på hvilke tidspunkt man har kaffepauser på jobben om morgenen, hva som er sosialt akseptert å snakke om i lunsjen, kleskoder i møtesammenheng, opptreden i det offentlige rom, grenser for hva man «tør» å si ifra om på personalmøter, eller ulike tolkninger av lojalitetsplikten i en organisasjonen.

Det lages en «moralsk ramme» for hva som er passende adferd og det som benevnes som korpssånd. Det skapes også betingelser for høy grad av gjensidig tillitt og felles verdier i organisasjonen (Christensen, Lærgreid med fler 2009: 54).

Passende adferd og handlingsregel

Logikken om «passende adferd» er beskrevet av March og Olsen (1989). De er to viktige bidragsytere til denne teorien. Den baserer seg på den grunnleggende handlingslogikken knyttet til organisasjonskultur. Man vil i offentlige organisasjoner, etter denne logikken, treffe beslutninger basert på det som oppfattes som «rimelig eller akseptabel adferd». Man vil bedrive det som kaller en matching eller bruke handlingsregler (kulturelle normer) for å kople situasjoner og identitet.

Etablerte dominerende uformelle verdier og normer vil basere seg på hva som har skjedd i organisasjonen tidligere. «Aktører vil for eksempel lære seg hva det innebærer å være en demokratisk politiker, en ansvarlig saksbehandler, et godt medlem av en offentlig komite eller en imøtekommende tilbyder av offentlige serviceytelser» (Christensen m. fl 2009: 56).

Forventninger

En av de tre sentrale spørsmål rundt det å forklare begrepet handlingsregel, er hva det forventes av meg i en gitt situasjon.

Det forventes i hierarkiet at dem som er under et nivå, bidrar til å gi dem som er over i systemet, kunnskap og innsikt. Det forventes at folkevalgt som er valgt med tillit fra borgerne, setter seg inn i viktige saker og områder med bakgrunn i at viktige beslutninger skal tas.

Administrasjonen i en kommune, betraktes som broen mellom det politiske nivået og fagfeltet. Rådmannen og hans stab har derfor stor makt. Administrasjonen kan, med bakgrunn i at folkevalgte ikke har nok kunnskap om et felt, velge ut saker eller deler av sakene, til det overordnede politiske nivå som de selv mener er viktige.

I motsatt tilfelle kan de selv velge bort saker de tror det ikke er interesse for i kommunestyret/ oppvekstkomiteen. Mye som skal legges frem er lovpålagt, men tilleggsinformasjon for å forstå en sak, eller for at de skal ta en beslutning på et bredere faglig grunnlag kan gis. Manglende forventninger eller manglende bestiller kompetanse fra et overordnet nivå, kan føre til at makten og påvirkningen ligger i sakene det underordnede nivået velger å presentere oppover.

Kvantitative tall basert på gjennomsnitt er enkelt å forholde seg til. Samtidig sier de lite eller ingenting om tingenes egentlige tilstand. Skoleeiere kan legitimere sitt syn på saker ved å tolke data uti fra sine egne premisser.

Kontekstualisere vil si at man ser på andres erfaringer som særlig relevant, fordi de står i akkurat samme situasjon som en selv. Muligheten for læring og ønske om spredning av kunnskap kan være et mål.

Ut fra logikken om hva som er passende vil det utkrystallisere seg systematiske, kulturelle holdninger og handlinger hos medlemmer i offentlige organisasjoner. Aktørene vil vinne erfaringer med kulturen gjennom å lære hva som er passende. Medlemmer i en organisasjon lærer og utvikler seg som mennesker gjennom de uformelle normene og verdiene som internaliseres (Christensen, Lærgreid med fler 2009: 56/57).

Ut i fra dette vil man kunne anta at skolefaglige ansvarlige i stor grad ønsker å spre all kjent kunnskap som kan være med å bedre kvaliteten på skolene i egen kommune.

Kultur i skolen

Sti – avhengighet går ut på at de kulturelle normene og verdiene som preger en organisasjon i dens begynnende og formative år, vil ha stor betydning for de utviklingsveiene den følger siden. En slik form for sti – avhengighet kan ha sine fordeler og sine ulemper (ibid).

Kjennetegn ved administrativ kultur

Organisasjonskulturen i politisk– administrative systemer knytter seg til uformelle normer og verdier og balansen mellom lojalitet og nøytralitet.

I forholdet mellom politisk ledelse og det administrative apparat er det en forvaltningskultur som balanserer mellom lojalitet og faglige normer, det vil si at man skal være politisk lojal overfor politisk ledelse, men samtidig fatte avgjørelser på et solid faglig grunnlag.

Skolefaglig ansvarlig har delegert myndighet fra rådmannen. Som oftest vil en skolefaglig ansvarlig har god kjennskap til skolens indre liv, en skolefaglig vil også ha kjennskap til skolelederens kunnskap om lovverket og dens utøvelse eller manglende utøvelse av dette i praksis.

I følge Christensen m. fl (2009) blir de endelige eller viktige beslutningene i en sentralisert organisasjon nesten utelukkende tatt på overordnet nivå. Det ble forventet at beslutningene skulle følges opp på lavere nivå. I en desentralisert organisasjon ville det være slik at viktige beslutninger tas på lavere nivå.

Det er ikke lovfestet at alle tilsynsrapporter skal informeres om til politikere, men man ser at flere av dem kan være et verktøy, for å få større kunnskap og innsikt om kjerne virksomheten i kommunen i oppvekstsektoren.

I Norge har det vært ulik sentrering rundt barns individuelle rettigheter. Det er ikke å forvente at politikere er på et nivå der de vet å etterspør siste tilsynsrapport eller tema for tilsyn i egen kommunen, ei heller oppfølging av den. En ansvarlig skolefagliges egen oppfatning av viktigheten av denne kan være medvirkende til om politikere i en kommune blir gjort kjent med tilsynsrapportene eller ikke.

Folk i offentlige organisasjoner handler ut fra historiske normer, verdier og hva som anses som passende.

Organisasjonskultur og lederskap

I følge teorien om det institusjonelle lederskap, skal ledere på den ene siden bidra til å forvalte « historiske nødvendigheter», og på den andre siden bidra til endring. Raske, pålagte og omfattende endringer kan føre til at allerede etablerte tradisjoner trues.

En rektor eller en skolefaglig ansvarlig kan ofte komme i dilemmasituasjoner i forhold til utviklings- og endringsarbeid. Kommunalt ansatte som for eksempel rektorer, lærere og andre ansatte kan ha ulike oppfatninger om verdiene man skal bestrebe i skolesamfunnet praktiseres i hverdagen. Dilemmaet krav versus støtte eksisterer i de fleste offentlige organisasjoner.

En leder skal sørge for at etablerte og utviklede tradisjoner opprettholdes. Dette kan komme i kontrast til omfattende endringer som forventes gjennomført fra overordnet nivå. Det vil i en organisasjon ofte være uformelle ledere. I denne teorien er disse kalt «kulturelle ledere». Kulturelle ledere i en organisasjon kan være vanlige medlemmer i en gruppe, men de kan utøve et sterkt uformelt lederskap. Kjennetegn på uformelle ledere i skolen, er at de blant annet fremhever seg faglig, de kan være ledere av sterke sosiale grupper eller de kan ha personlige egenskaper som slår sterkt gjennom med bestemte kulturelle verdier (Christensen, mfl 2009:66). I følge litteraturen vil en formell lederposisjon høyt i et hierarki gi god mulighet til å påvirke utviklingen av de kulturelle normene og verdiene. En leders legitimitet kan bli positivt forsterket ved at man selv er en del av og har blitt påvirket gjennom en karriere i organisasjonene. Ved å handle ut i fra denne ballasten vil de bidra til legitimitet. March og

Olsen har i flere arbeider bidratt til å sette grunnleggende resonnementer i litteraturen inn i organisasjonskulturen inn i en videre politisk kontekst. «De uttrykker videre at ressursfordeling og « hvem – får – hva » er viktigste utfall av beslutningsprosesser, mens *prosedyrer og prosesstrekk* betyr relativt lite» (Christensen mfl 2005: 68). Ut i fra denne modellen må aktørene ha insentiver – belønning eller straff for å handle, på vegne av felleskapet og de er preget av kalkulasjon og strategi, ikke kall og tilhørighet. Et eksempel på dette kan være at det er skoleeiere har ansvar for at ansatte har den nødvendige kompetanse i forhold til oppdraget de er satt til å løse, dersom de ikke tar dette ansvaret, er det få sanksjoner eller konsekvenser ved manglende oppfølging av dette. I følge forfatterne er det fordeler og ulemper med en sterk utviklet organisasjonskultur.

Skolen er en offentlig organisasjon som bygger på kulturelle normer og verdier som har allmenn verdi og oppleves som ønskelig. Det er kommunestyret som er skoleeier og som har det overordnede ansvar for at alle elever får oppfylt sine rettigheter. Ordføreren og administrasjonen skal kommunisere og samhandle for å oppnå det beste resultat. Det ligger mye makt knyttet opp mot enkeltpersoners roller, basert på deres egne verdier og normer. Samspillet mellom rådmann og ordfører kan være avgjørende for at politiske beslutninger tas på et godt utredet grunnlag.

Kommunikasjon, informasjonsflyt, påvirkning og tillit kan være elementer i dette perspektivet. Til kan disse faktorene avgjøre om tilsyn og dets innhold, sees på som viktig eller ikke viktig i bystyret eller kommunestyret. Det fins ingen fast oppskrift for å lage gode forhold mellom ordførere og administrasjonssjefer. Dette er i stor grad personavhengig. Dette kan bety at uformelle normer og verdier har innflytelse på beslutningsadferden.

Kommunikasjon, informasjon og eget verdigrunnlag kan i dette perspektivet påvirke en manglende oppfølging fra skoleeier.

Med bakgrunn i den overnevnte teori har jeg utarbeidet en hypotese som skal drøftes i kapittel seks sett i ett institusjonalisert perspektiv.

Hypotesen er at grunnen til manglende oppfølging fra kommunens side er for dårlig kommunikasjon mellom administrasjonen og skoleeiere.

Kapittel 5 I hvilken grad rektorer og skoleeiere følger opp påleggene etter tilsyn?

5.1 Generelt

I dette kapittelet vil jeg søke svar på i hvilken grad rektorer og skoleeiere følger opp pålegg etter tilsyn. Først kommer en generell oversikt over de mest vanlige påleggene innenfor de tre områdene; forebyggende arbeid, individuelt rettet arbeid ved skolene, som deles i handlingsplikten og vedtaksplikten, og brukermedvirkning. Deretter går jeg til informantenes svar og drøfte graden av oppfølging.

Med *grad av oppfølging* menes her at skoleeier og skolen *har gjort sitt beste* for å nå målet om at hver enkelt elev skal ha et skolemiljø som er *fritt for alle former for krenkende adferd*. Målet er at skoleeier og skolene skal gjøre sitt ytterste for at lovgivers mål innfris.

Det overordnede målet med tilsynet er å rette fokus mot og styrke arbeidet med det psykososiale miljøet ved skolene ved å undersøke om skolene følger lovens krav. Skolenes evne til å forebygge og håndtere krenkende atferd skal styrkes. Gjennom kontroll med om skolene følger lovkravene på dette området, skal eventuell lovstridig praksis avdekkes. Gjennom pålegg om endring skal slike forhold rettes opp i etterkant.

Tilsynet avdekket at lovbruddene i Aust – Agder var i overensstemmelse med lovbruddene nasjonalt. Det ble avdekket lovbrudd på alle skolene. Videre i oppgaven er påleggene presentert samlet, dvs. det er ikke tatt hensyn til omfanget av pålegg på de ulike skolene. Påleggene er omskrevet for å tydeliggjøre innholdet for leserne. Alle påleggene etter tilsynet i Aust – Agder 2010 – 2013 var innenfor de tre bolkene vist i fig 2.

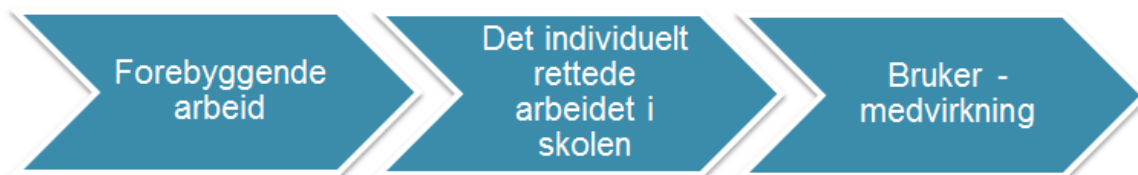


Fig 2. Det forebyggende arbeidet, det individuelt rettede arbeidet og brukermedvirkning

5.2 Det forebyggende arbeid og pålegg

Et av formålene med det felles nasjonale tilsynet 2010 – 2013 å bidra til at skoleeiere og skoleledere driver et forebyggende arbeid for å sikre elevene et godt psykososialt miljø.

Det forebyggende arbeid skal utføres for å forhindre uønsket- og krenkende atferd blant elever og ansatte. For å få til dette betyr det at skoleledelsen må ha en ”føre – var” holdning til eventuelle situasjoner og utfordringer som kan oppstå i skolehverdagen, og som kan ha negativ innvirkning på elevenes psykososiale miljø.

Loven sier at skolen aktivt og systematisk må arbeide for å «*fremje* eit godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve tryggleik og sosialt tilhør» (§ 9a-3 første ledd – forebyggende). Det legges vekt på at å fremme et godt psykososialt miljø, handler om mere enn å ta tak mobbing. Det kan i begrepet «fremme» legges vekt på et vern mot krenkende ord og handlinger som kan ha skadevirkninger. Hele miljøet skal virke positivt på elevenes helse, trivsel, trygghet og sosiale tilhørighet.

Hovedpunktene i det som ble undersøkt av Fylkesmannen under det forebyggende arbeidet

Fylkesmannen undersøkte om skolen hadde planer og rutiner for det forebyggende arbeidet og om disse ble etterlevd i praksis. Det ble sett på planer og dokumenter, og om det kom klart frem i disse hvem som hadde ansvaret for de ulike oppgavene. Videre ble det kontrollert om skolen kunne dokumentere hvordan de skaffet seg kjennskap til den enkelte elevs opplevelse av det psykososiale miljøet, og også om hvordan skoleledelsen var involvert. Hadde skolen definert begrepet hva «krenkende adferd» egentlig var? Det ble også undersøkt på hvilken måte alle ansatte, elever/foreldre var gjort kjent med hva skolen mente med «krenkede adferd». Det å være kjent med innholdet i begrepet «krenkende adferd» sees på som et krav tolket inn i loven og er en forutsetning for å oppfylle lovens krav.

Gjennomgående pålegg

I tilsynsrapportene står det under pålegg om endring, at det er kommunene som skal sørge for at skolene har planer og/ rutiner som er i samsvar med kravene knyttet til det psykososiale miljøet. Under viser jeg til de vanligste manglene innenfor den første bolken om forebygging. Disse er skrevet om og er ikke her presentert med lik ordlyd som de blir presentert i tilsynsrapportene. Meningsinnholdet er det samme.

- a) Skolene manglet skriftlige planer, rutiner og instruksjoner som sikret at de ansatte hadde en felles forståelse av krenkende ord og handlinger. Ansatte, elever og foreldre var ikke gjort kjent med hva skolen definerte som krenkende adferd.
- b) Skolene manglet planer med konkrete mål for det psykososiale miljøet og skolemiljøet med utgangspunkt i kap 9 i opplæringsloven. Dersom de hadde planer manglet flere av planene en oversikt over hvem som hadde ansvar for å utføre og følge opp de ulike tiltakene.
- c) Skolene manglet skriftlige rutiner og instruksjoner for varsling av krenkende adferd etter § 9a – 3, og det var ikke sørget for at disse rutinene var kjent for alle ansatte. Skolene kunne ikke dokumentere hvordan de evaluerte arbeidet med skolemiljøet.

Det ble vist til mye og god praksis på alle skolene, men det var ikke kvalitet eller god praksis tilsynet på kap 9a skulle kontrollere.

Skolene viste til ulike aktiviteter og sosiale arrangementer som var igangsatt for at elevene skulle trives på skolen, samtidig ble flere av påleggene gitt fordi de ikke jobbet *systematisk og kontinuerlig for å fremme* et godt psykososialt skolemiljø og forhindre at krenkende atferd oppstår.

Det er viktig for oppfyllelsen av kravet i opplæringsloven at de forebyggende tiltakene som blir planlagt og nedfelt i rutineskriv og planer, også må gjennomføres i praksis. Det at man har planer som ikke er implementert er ikke godt nok i forhold til lovens krav. Det forebyggende arbeidet må sees i sammenheng med det individuelt rettede arbeidet ved skolen. Det forebyggende arbeidet vil bli drøftet opp mot informantenes svar senere i oppgaven.

Funnene stemmer overens med Udirs informasjon om tilsyn og det forebyggende arbeid (2014). «De fleste skolene er flinke til å involvere og forankre arbeidet med skolemiljø hos rektor. Skolene skaffer seg også i stor grad kunnskap om hvordan den enkelte elev opplever skolemiljøet. Den største mangelen innenfor dette området er at skolene ikke dokumenterer hvordan de evaluerer arbeidet med skolemiljøet (oppl. §§ 9a-4 første ledd og 9a-3 første ledd)».

5.3 Det individuelt rettede arbeidet og pålegg

Det individuelt rettede arbeidet er delt i to viktige plikter i opplæringsloven, handlingsplikten og vedtaksplikten.

Handlingsplikten

Loven sier at dersom noen som er tilsatt ved skolen, får kunnskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme, skal vedkommende snarest undersøke saken og varsle skoleledelsen, og dersom det er nødvendig og mulig, selv gripe direkte inn (fra oppl § 9a – 3, andre ledd).

På et «ikke – juridisk» og forenklet språk, kan man forklare handlingsplikten på følgende måte. Det er plikten alle ansatte har til å *undersøke (U)*, *gripe inn (G)* og *varsle (V)* rektor, dersom du får kjennskap til eller kunnskap om at en elev blir utsatt for mobbing eller krenkelser.

Hovedpunktene i det som ble undersøkt i forhold til handlingsplikten

For det første prøvde Fylkesmannen å finne ut av om alle ansatte kjent var med handlingsplikten og dens innhold. Hovedspørsmålet var om alle ansatte undersøker, griper inn og varsler ledelsen ved mistanke om krenkende adferd. Videre var det viktig å finne ut av om alle ansatte hadde en felles forståelse av hva krenkelser var. Ordet krenkelser oppfattes av noen som et litt « gammeldags» ord som ikke alle kjenner innholdet i. Det ble også stilt spørsmål om skolen hadde rutiner som var kjent for alle ansatte i forhold til hva som praktisk skulle gjøres ved varsling til ledelsen, og også hvordan varsling ble fulgt opp.

Gjennomgående pålegg under handlingsplikten

- a) Skolene manglet rutiner og praksis som gikk på *når* og *hvem* ansatte skulle varsle ved kunnskap om eller mistanke om krenkelser og mobbing.
- b) De ansatte hadde ikke en felles forståelse av terskelen for å gripe inn og varsle ledelsen.

- c) De ansatte kjente ikke innholdet i handlingsplikten, hvem den gjaldt for, hva de skulle undersøke, når de skulle gripe inn, hvem som skulle varsles, hvordan de skulle varsle og hvordan varsling skulle følges opp.
- d) Skolene manglet rutiner for enkeltvedtak ved inngrepene tiltak.

Opplæringsloven oppstiller særskilte plikter for skolen. Man kan ha fått formildet informasjon fra en tredje person og det er ikke nødvendig å ha sett en episode selv for å ha varslingsplikt. Oppfølging av påleggene knyttet til handlingsplikten vil bli drøftet opp mot informantens svar senere i oppgaven.

Vedtaksplikten

Vedtaksplikten er den andre av de to viktige pliktene i det individuelt rettede arbeidet. Flere av skolene fikk pålegg fordi de ikke hadde fattet enkeltvedtak slik loven krever det.

I følge loven skal skolen snarest mulig behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven dersom en elev eller forelder ber om tiltak som handler om det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkende adferd som mobbing, diskriminering, vold eller rasisme (oppl § 9a, tredje ledd).

Med et enkeltvedtak menes en avgjørelse som gjelder rettighetene og pliktene til en eller flere bestemte personer, jf. forvaltningsloven. Det vil si at et enkeltvedtak kan omfatte mer enn en person. Når skolen skal fatte et enkeltvedtak skal saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven følges med mindre opplæringsloven har særskilte reguleringer. Skriftligheten i enkeltvedtaket er viktig for å vise til dokumentasjon om at skolen har grepet inn og forsøkt å ivareta elevenes rett etter § 9a – 1, retten til et godt psykososialt miljø. Dessuten er et enkeltvedtak viktig fordi man kan klage til Fylkesmannen hvis man f. eks mener at tiltakene ikke er gode nok eller dersom saken ikke er godt nok begrunnet eller fulgt opp.

Hovedpunktene i det som ble undersøkt i forhold til vedtaksplikten.

Fylkesmannen ønsket å finne ut av om skolene fattet enkeltvedtak dersom *foreldre eller elever ba om tiltak*. Det ble også undersøkt om vedtakene oppfylte og inneholdt kravene i

forvaltningsloven. Blant annet er det regler om hvordan saken skal behandles og hvordan enkeltvedtaket skal begrunnes. Begrunnelsesplikten skal bidra til å sikre at saksbehandlingen blir forsvarlig og at elevene og foreldrene får god informasjon, siden elever og foreldre kan klage på et enkeltvedtak er det viktig at de blir opplyst om sin klagerett og klageadgang (Udir 2013).

Det ble undersøkt om eventuelle vedtak oppfylte elevenes rettigheter, om det var begrunnelse for de tiltakene som ble iverksatt, og om vedtakene ble fattet så fort som mulig. Videre ble det undersøkt om foreldrene ble informert om denne retten når de ba skolen om tiltak i spørsmål

Gjennomgående pålegg under vedtaksplikten

- a) Det var ikke sørget for at elevene og foreldrene var gjort kjent med sine rettigheter etter § 9a – 3, tredje ledd. Skolene hadde i svært få tilfeller informert foreldre/elever om sin rett til å få enkeltvedtak når de gjorde henstilling til skolen.
- b) Det var ingen rutiner som sikret at henstillinger om tiltak førte til at skolen fattet enkeltvedtak etter reglene i forvaltningsloven. Skolene skal sikre at de treffer enkeltvedtak for alle henstillinger de får. Påleggene viste at ikke alle ansatte kjente til skolens plikt til å fatte enkeltvedtak.

Dersom ikke alle kjenner vedtaksplikten kan foreldre miste klageretten i saker der det foreligger vedtaksplikt.

På Udirs hjemmeside (2014) står det at de fleste skoler har rutiner slik at de ansatte vet når de skal gripe inn hvis noe skjer, og de ansatte undersøker krenkende atferd når de har mistanke eller kunnskap om at det forekommer. Tilsynet viser samtidig at skolens ansatte ofte ikke har en felles forståelse av hva de skal varsle om, og at de ikke har en rutine for å varsle skoleledelsen. Skolene behandler heller ikke saker på riktig måte, og de fatter for sjelden enkeltvedtak. Tilsynet viser også at mange skoler ikke informerer foreldrene og elevene godt nok når de setter i verk tiltak. Dette er viktig, siden riktig saksbehandling, enkeltvedtak og medvirkning skal sikre elevenes og foreldrenes interesser og rettssikkerhet.

5.4 Brukermidvirkning og pålegg

Skolen plikter samhandling og involvering med ulike råd og utvalg. Alle elever skal engasjeres i skolemiljøet. Skoleeiere og skoleledere skal sørge for at elever, foreldre, råd og utvalg blir involvert og engasjert i skolemiljøet. Skolemiljøutvalg skal særlege ha oppgaver knyttet til det psykososiale miljøet.

I loven står det at elevene skal være engasjert i planleggingen og gjennomføringen av det systematiske arbeidet for helse, miljø og tryggleik ved skolen. Skolen skal, i forhold til brukermidvirkning, legge oppgaver til rette for elevene etter hva som er naturleg for de enkelte årstrinnene (fra oppll § 9a – 5).

Et av lovgivers virkemidler for å sikre brukermidvirkning har vært å stille krav til opprettelse av ulike råd og utvalg og gi disse utvalgene en mulighet til å uttale seg før beslutninger tas.

I forarbeidene til kap 9a står det at det er viktig at elevene kan oppleve å bli hørt og til å medvirke. Dette henger også sammen med FNs barnekonvensjon artikkel 3 og 12, som gir barn rett til å bli hørt og til å medvirke i sin skolehverdag.

Skolen skal sørge for at elevene involveres og holdes orientert i saker som er vesentlig betydning for skolemiljøet. Elevene skal holdes løpende orientert om alle forhold som har vesentlig betydning, og de skal ha en reell mulighet til å uttale seg om alle saker som har betydning. Elevundersøkelsen er eksempel på en undersøkelse som det forventes at tas opp i råd og utvalg til informasjon, drøfting og utarbeiding av tiltak.

Hovedpunktene i det som ble undersøkt i forhold til brukermidvirkning.

Det ble fra Fylkesmannens side undersøkt om det var opprettet lovpålagte råd og utvalg som elevråd, forelderåd og arbeidsutvalg (FAU), Samarbeidsutvalg/skoleutvalg (SU) og Skolemiljøutvalg (SMU). Dessuten ble det gjennom dokumentanalyse av referater fra møtene, sett på hva innholdet i møtene var og om de omhandlet elevenes psykososiale miljø. Det ble også sett på om Elevundersøkelsen ble presentert for elevene og på hvilken måte de ble tatt opp og presentert i de ulike utvalgene.

Gjennomgående pålegg under vedtaksplikten

- a) Det var ikke på alle skolene opprettet et Skolemiljøutvalg. Flere av skolene hadde ikke i oppfylt lovens krav om riktig sammensetning fra foreldre og elever.
- b) Det var ikke god nok involvering av elever og foreldre i de lovpålagte råd og utvalg.
- c) Det ble i for liten grad tatt opp saker som ansees som vesentlige for skolemiljøet i råd og utvalg. Saker som kunne vært viktige og som var forutsigbare, var ikke nedfelt i rutiner og planer. Dette innebærer en risiko for at rådene ikke gis mulighet til å behandle relevante saker.

Det gjennomgående i disse lovbruddene var at det ikke var opprettet Skolemiljøutvalg. Saker som f. eks elevundersøkelsen ble ikke dokumentert lagt frem i de ulike rådene for informasjon og drøfting. Elevenes svar på elevundersøkelsen, der trivsel og mobbing var tema, var ikke drøftet i de ulike rådsorganene. Manglende informasjon og drøfting av disse temaene kom frem av referater fra møter i de ulike rådsorganene. Det ble også registrert at disse møtene ikke ble holdt jevnlig.

5.5 Informantenes oppfølging på de forebyggende arbeidet

Samtlige informanter viste til at det å få tilsyn var krevende. En av årsakene var at det tok mye av deres tid. *«Et tilsyn, når jeg har det på avstand, synes jeg det er greit, men når jeg får melding om det så er det sukk og stønn for det tar mye tid...»*

De oppfattet det som krevende fordi de først måtte systematiseres dokumentasjon i prosessen før innsending av skriftlige dokumenter til Fylkesmannen. De aller fleste mente at tilsyn fungerte som kontroll av rutiner, systemer og planer, og at tilsynet eller «opplæringen» gjorde noe med og endret praksisen deres til det bedre.

Størstedelen av informantene mente at det var lærerikt fordi skolene i etterkant fikk systemer, rutiner og planer kontrollert, kvalitetssikret og endret i tråd med lovverket. De opplevde det godt å få «ryddet» i eget hus. En rektor uttrykte seg slik; *"Mitt inntrykk er at når vi får melding om tilsyn i kommunen så tenker de; «Dette var fint, da kan vi se hva som var bra og hva vi kan gjøre bedre, nå får vi god veiledning»*

Det var rektorene som opplevde den største belastningen ved tilsyn mht. til tilrettelegging, organisering og oppfølging i etterkant. En rektors uttalelse understreker dobbeltheten i opplevelsen av det å få tilsyn; *«Det var jo pålegg og ekstraarbeid, men samtidig så var det en viktig refleksjon for vi hadde ikke systematisert det. Vi hadde ikke samlet det på en plass».*

Fylkesmannens krav om innsending av dokumenter i forkant, gjorde at de måtte systematisere det de hadde av planer og dokumenter. Flere opplevde tilsynet som en juridisk kvalitetssikring både i forhold til dokumenter og i forhold til egen praksis av lovverket. De mente at Fylkesmannen drev godt et godt og kvalifisert veiledningsarbeid ved tilsyn.

De opplevde det også positivt å få sjekket planer, rutiner og systemer opp mot regelverket. Det kom frem at de betraktet tilsynet som en mulighet til å få bedre kunnskap om regelverket, at dette var god opplæring. Dette var også en gjengs oppfatning blant rektorene at tilsyn var lærerikt.

Flere rektorer uttrykte imidlertid forskjellen på teori og virkeligheten, noen gav uttrykk for et ønske om at skolefaglige skulle vite mere om hvordan tilstanden i skolene virkelig er. De mente at man ikke kan se det ut ifra i rutiner, planer og systemer.

«En kan godt ha det formelle i orden med prosedyrer, men hva skjer egentlig i praksis»? Hva gjør du egentlig? Det er ting jeg tenker at dette burde vært etterspurt og det burde vært tema.»

Det er interessant å se at representanter fra de skolefaglige uttrykte også at tilsyn var både interessant og spennende. En av årsakene til at de synes at tilsyn var interessant var fordi de da kunne finne ut av om planer som var laget virkelig var implementert på skolene. De opplevde det som en kvalitetssikring at Fylkesmannen i tilsynet kontrollerte skolene i egne kommuner mht. til rutiner, systemer og planer. Dette blir understreket av flere skolefaglige;

«For meg passet det veldig godt å få tilsynet, vi visste jo at tilsynet gikk og at det skulle komme. Fra kommunens side var det utviklet en plan for 9a, rutinebeskrivelser og den slags, så det var jo interessant å se om det virkelig var implementert i organisasjonen».

Denne informanten representerer flere av de skolefagliges syn og opplevelse av utbytte av tilsynet.

Mange av rektorene gav uttrykk for at de var blitt mere bevisste etter tilsynet i forhold til forebygging av elevenes psykososiale miljø. Påleggene de fikk med bakgrunn i manglende

rutiner, planer og systemer, hadde blant annet sitt utgangspunkt i manglende dialog og refleksjon i personalet rundt begreper som krenkende ord og handlinger. En konsekvens av manglende dialog rundt dette kan være en manglende felles forståelse av innholdet i begrepene og dermed utelatelse av plikten om å varsle. De ble i større grad bevisst hvorfor dette var viktig å ha en felles forståelse av.

En rektor understrekte dette med å si *«at tilsynet bevisstgjorde meg enda mere på at jeg må ta elevenes skolehverdag enda mere på alvor, se enkeltindividet enda mere enn jeg gjorde før, jeg så klassen som en masse, men nå må jeg se enkeltindividet, enkelt ansiktene i den store klassen»*

De gitte pålegg under det forebyggende arbeid dreide seg i mange av tilfellene om en manglende forståelse for hva krenkelser var og hvorfor det var viktig å ta fokuset litt bort fra de tradisjonelle mobbedefinisjonene og også ta med krenkelser. En rektor uttalte seg slik om tilsynet;

«Det jeg husker best er dette med krenkelser og mobbing, det var nok hovedtyngda i kollegiet som synes dette var usedvanlig pirkete fordi de anser seg selv som et voksent oppegående kollegiet som veldig klart vet hva de setter grenser for og ikke, og de synes nok ikke de skal springe til rektor hver time for å fortelle om sånne ting... Vi mener vi har en god dialog og vi følger opp. Samtidig vet jeg at de under intervjuet ble litt oppgitt, syntes det var unødvendig pirkete.»

En annen uttrykte at innenfor det forebyggende arbeidet var det viktig å klargjøre dette med elevenes subjektive opplevelse av krenkelser og mobbing. En stor erkjennelse fra mange av dem var at de etter tilsynet ble mere bevisste dette at det er elevenes subjektive opplevelse som skal tas tak i når krenkelser eller mobbing skjer. *«Du må ta utgangspunkt i den personen som opplever og bli krenket, det subjektive, den opplevelsen den personen har...hvis du har vakt og ser en elev blir krenket, så er det dens opplevelse som skal gjelde og det kom vi frem til på en god måte»*

En annen rektor uttrykte det slik:

«Vi måtte stole 100% på elevene, vi kunne jo si at det var den og den eleven som begynte, altså den som klagde, men det fikk vi bevissthet på at det var dens egen opplevelse av det som vi skulle tas på alvor...»

En rektor fortalte om hvordan de i personalet hadde gått frem for å få en felles forståelse i forhold til begrepet «krenkelse». Det å ha en definisjon på krenkende ord og adferd var de i mye større grad blitt opptatt av etter tilsynet.

«Vi fikk en diskusjon rundt dette med krenkende ord og adferd. Det ble et pålegg som vi diskuterte med Fylkesmannen. Det å ha en definisjon på krenkende ord og adferd, det var vi opptatt av, og disse som ble intervjuet, var opptatt av at dette er noe vi må jobbe med og komme frem til en definisjon. Det er ikke bare noe vi bare kan komme frem til f.eks. ved å si at på vår skole mener vi at krenkende ord og adferd er sånn... dette er noe vi skal jobbe med over tid og det gjorde vi»

Skolefaglige understrekte rektorenes uttalelse ved å si:

«Vi har plikt til å trå til ved en mistanke om det, ved opplevd mobbing, eller hvis andre sier noe som kan tyde på at en eller flere ikke har det greit, så har man den handlingsplikten og det var vel egentlig det tilsynet gikk ut på, kvaliteten på det, og det var fint...»

Hoved opplevelsen deres var at de etter tilsynet fikk forbedret egne rutiner og systemer, at de fikk laget planer som var i tråd med lovverket. Rektorene hadde god oversikt over egne pålegg, og mente nå at påleggene ble fulgt opp. De fulgte opp ved å vise til prosesser i personalet som var kommet i gang etter endt tilsyn.

Den generelle holdningen fra de fleste rektorene var at tilsynet hadde gitt dem en mulighet til å få endret systemer og rutiner, og til å få en bedre forståelse av lovverket.

De gav eksempler på nye tiltak som var kommet i etterkant av tilsynet. Enkelte av skolene mente at deres mobbeplaner var «kvalitetssikret», og noen hadde innført faste planleggingsdager med kap 9a i opplæringsloven som tema i begynnelsen av hvert skoleår. Tilsynet hadde generert noe nytt, eller en endring og forbedring, av noe som allerede eksisterte. Det ble laget innføringsopplegg for nyansatte og det ble laget egne undersøkelser som tok tak i problemene på det enkelte klassetrinn. Det var blitt opprettet riktige sammensatte skolemiljøutvalg. Og det aller viktigste hos alle var en større bevissthet og et større fokus på elevenes psykososiale miljø nå enn før tilsynet.

Flere kunne vise til varig praksisendring fordi de hadde brukt tid i implementeringsfasen, forankring så de på som avgjørende for å få dette til.

En rektor uttrykte det slik; «Vi fikk et «push» i den sammenheng og det har jo gitt varige spor at vi ikke bare er opptatt av en mobbedefinisjon, sånn som det står i den, men at det faktisk er kroppsspråk, og utsagn og alle disse tinga.»

En annen sa: «Jeg tror rett og slett at det kan være et ledd i å få systemene enda bedre, ikke minst at man får kommunisert det ut til alle ansatte, slik at dette er noe som vi går for og står for....»

En tredje rektor understrekte læringen og implementeringen slik: «Jeg kan sammenligne med når jeg jobbet på en annen skole. Her er de veldig bevisste å ha oppe det psykososiale, de har det oppe på hvert temamøte der helsesøster er tilstede, det er faste samrådsmøter, helsesøster har elevsamtaler og elevgrupper...handlingsplikten er mere oppe i dagen i forhold til den skolen jeg jobbet på før.»

Med bakgrunn i påleggene som ble gitt under det forebyggende arbeidet viser informantens svar at det er grunn til å trekke slutninger om at påleggene innenfor dette område i stor grad er fulgt opp av begge nivåene av informanter. Enkelte skolefaglige hadde ikke vært tett nok på og involvert i tilsynet. Flere skolefaglige hadde en forventning i etterkant at det var opp til den enkelte skole å jobbe bedre med planer og systemer. Det kan verken avkreftes eller bekreftes at ikke skolefaglige fulgte opp disse påleggene.

5.6 Informantenes oppfølging av det individrettete arbeidet (handlingsplikten og vedtaksplikten)

På spørsmål om de trodde at alle ansatte kjente regelverket og hvordan de skulle håndtere saker svarte en skolefaglig;

«Dette er jo ting og prosedyrer som en går gjennom, men jeg tror nok kontaktlærerne har en større kjennskap til dette enn de som er assistenter... De er tettere på elevene, de er i noen fora der dette blir diskutert, der ikke alltid assistentene er...Pedagogene vil nok føle at det forventes mere av dem enn av assistentene. Men det bør ikke være sånn, men for å være ærlig, så er det nok en liten forskjell der...»

Handlingsplikten og andre skoler og ansatte

Regelverkskompetanse er kunnskap om lovverket, holdninger til lovverket og ferdigheter knyttet til utøvelse av lovverket. Forutsetninger for et godt tilsyn er at tilsynsobjekt forstår lovverkets hensikt. Det regnes ikke som godt nok at man kjenner til kap 9a. Man skal forstå

hvorfor det er så viktig og hva man kan gjøre aktivt selv for å oppfylle lovens krav. Utøvd praksis skal være i tråd med lovverket.

Det er mange lover og regler som skal følges i en skolehverdag. Alle informantene fikk spørsmål fra kap 9a, § 9 a – 3. Det psykososiale miljøet, andre og tredje ledd. De rettslige kravene i denne paragrafen kan leses direkte ut fra loven (se uthevet skrift). Disse to leddene omhandler en av de tre hovedkategoriene i tilsynet. Skolens individuelt rettede arbeid er delt inn i **handlingsplikten og vedtaksplikten**. Dette sees på som de to viktige pliktene og som mange av kommuner fikk pålegg på.

For å få et tydelig svar på om informantene virkelig hadde forstått handlingsplikten og vedtaksplikten, valgte jeg å stille dem to spørsmål direkte knyttet opp mot lovverket.

På direkte spørsmål om **når** rektor skulle varsles dersom det var kunnskap eller mistanke om krenkelser eller mobbing og **når** rektor har plikt til å skrive enkeltvedtak, var det flere av dem som ikke kunne svare eller som svarte feil i forhold til lovens krav.

Disse to pliktene som sees på som elementære plikter i opplæringsloven og det er disse det oftest er brudd på. De kom frem ulike svar på disse spørsmålene fra begge nivåer av informantene. Under følger et utdrag av informantenes ulike svar i forhold til handlingsplikten:

En skolefaglig svarte at man skulle varsle rektor umiddelbart og at det skulle skrives enkeltvedtak når foreldre henvender seg og ønsker er enkeltvedtak. Informantene lurte imidlertid på om det virkelig var slik at elever også kunne be om enkeltvedtak.

En annen skolefaglig svarte at man skal varsle «*okke som, med engang, tida skal ikke gå...*» en annen svarte «*alltid*».

En rektor uttrykte seg slik;

«*En ansatt skal varsle rektor med en gang han ser det, alle skal ha slike loggopplegg hos oss som legges i legges hylla (...) og man har plikt til å skrive enkeltvedtak etter henvendelse med fra foreldre og elever, man plikter å skrive med en gang.*»

Mens en annen rektor mente at det skulle varsles «*etter at det er drøftet, etter at den som har opplevde det har drøftet med kontaktlærer, og så snakker de med helsesøster, rett etter den*

første hendelsen». Den samme rektoren mente at man hadde plikt til å skrive enkeltvedtak «dersom det settes i gang tiltak rundt eleven».

En annen skolefaglig svarte på spørsmålet om når en ansatt skulle varsle rektor;

«Det skal han gjøre med en gang, umiddelbart, nei...(litt tvilende) det kommer an på arten av det, det kan skje en krenkelse som man kan løse opp i der og da, når det gjelder litt milde krenkelser kan man løse det, ordne opp i dette som ansatt. Men er det noe som må løftes opp til skoleledere så må det løftes opp til skoleledere...vanskelig å si om det er en grense på det...Er det en grense på dette? Nei, ikke noe bastant, det er når du føler du ikke har kompetanse til å løse det selv og det kommer veldig an på den enkelte...»

På spørsmål om når rektor var pliktig til å skrive enkeltvedtak svarte informantene ulikt.

«Det er når noen ber om at noe skal gjøres for elevene. Det kan være at Per føler at Pål og Olav plager ham, så tar foreldre kontakt og sier, slik kan vi ikke ha det, det må gjøres noe! Da må rektor skrive enkeltvedtak for å unngå at dette fortsetter...»

En annen skolefaglig svarte at det er; *«når saken er utredet i henhold til lovverket. Dette er jo rene eksamen i jussmodulen dette (latter). Hva står det i loven?...det må jo være umiddelbart, men man har jo en undersøkelsesplikt hvor man skal høre begge parter da...»*

En annen rektor uttrykte at det er *«Når en elev eller en foreldre ber om det og opplever og at den er krenket, elevenes subjektive vurdering av dette blir det som skal vektlegges...»*

En annen rektor var inne på at *«Vi kan ikke forvente at de ber om det, jeg ville ha snakket med dem og opplyse dem om det...»*

Svarene deres var ulike og ofte var deler av dem riktige, men man kan allikevel stille spørsmål ved om praksisen er i tråd med lovverket.

På samme tid kan man ofte kan lovtekster være uklare, man må tolke hva som egentlig står der, det kan være nødvendig å bruke skjønn osv. I dette tilfelle vurderes lovteksten ikke til å være spesielt vanskelig å tolke.

Det er blitt gitt omfattende opplæring fra Fylkesmannen. Det hadde vært prosesser i forkant og involvering av personalet. De selv uttrykte selv loven at dette var noe som satt under huden

på dem og at den var implementert i personalet på skolene. Til tross for dette var det uklart for dem når det skulle varsles og når de hadde plikt til å fatte enkeltvedtak.

Det var en gjennomgående holdning om at lovverket var viktig, men det aller viktigste, var hvordan de selv og kollegene behandlet eleven i det daglige. Deres egne holdninger var i stor grad preget av, at det viktigste med å følge opp påleggene, var elevenes opplevelse av å ha gode skoledager og fravær av utrygghet og krenkelser. Dette var spesielt tydelig å se hos rektorene, men også flere av skolefaglige.

En rektor opplevde det slik:

«Vi skal ha regler og strukturer og vi skal behandle elevene skikkelig, men det vil oppstå saker, og det er når de sakene oppstår, når du møter situasjonen, der folk er mest sårbare, det er når du møter de situasjonene, det er da det spiller inn om du gjør en god eller dårlig jobb. Hvordan du møter eleven? Hvordan du jobber frem saka når du vet det, når du får vite det, når du står med eleven foran her..?»

En slik holdning kom frem hos mange. Informantene svar viste at der det var størst grad av oppfølging, var det også stor forståelse av årsaken til regelletterlevelse. De baserte sin utøvelse av lovverket på en forståelse om at lovens plikter kunne gi elevene en større trygghet i skolehverdagen.

En skolefaglige sa det slik;

«...det er menneskenes og kollegiets holdning i møte med hverandre og ungene som teller, og hvis ikke rektor har fokus på det, så har ikke de andre det heller, da får vi fokus på noe annet, dette handler om ledelse...»

Mange gav uttrykk for at det var den enkelte ansattes holdning som avgjorde om de grep inn eller ikke. De var av den grunn opptatt av å få de ansatte til å forstå *hvorfor* det var viktig å følge regelverket. Flere av informantene viste til at var den ansattes elev- og menneskesyn som spilte inn i håndtering av mobbing og krenkelser og utøvelsen av handlingsplikten i loven.

«Dette handler om holdninger. Dersom elevene er et problem eller dersom elevene har et problem? I bunnen av dette ligger verdier og holdninger...»

Flere av rektorene viste god samhandling med sin skolefaglige representant. I et tilfelle var det påfallende likheter mellom uttalte verdier og holdninger hos rektor og hos skolefaglige i samme kommune. De to informantene viste samme holdningen til tilsyn og hadde like tanker om hvordan oppfølging av tilsyn skulle og burde praktiseres. Det mest interessante ved disse to informantene svar var at de hadde god forståelse av hvorfor tilsyn på elevenes psykososiale miljø var viktig. Skolefaglige mente at fordi Fylkesmannen hadde forankret lovens krav i menneskerettighetserklæringen og barnekonvensjonen, så hadde de i kommunen forstått *hvorfor* loven var så viktig. Dette hadde medført at de ønsket å utøve en praksis som var i tråd med lovverket.

Skolefaglige koblet tilsynet og riktig utøvelse av den såkalte barnas «arbeidsmiljølov» hos de voksne opp mot barns rett til å bli hørt i artikkel 3 i barnekonvensjonen. *«Jeg tror nok det, at selve det formelle ikke var det viktigste, men jeg tror det har satt seg veldig godt i alle skolelederne, hvor viktig det der er at barn blir sett og hørt.»*

I følge Fylkesmannens metode håndbok (2010) så må tilsynsvirksomheten oppleves som nyttig for at det skal gis en verdi. Dette gjelder også for tilsynsmyndighetens opplevelse av temaet. Fylkesmannen evne til å formidle relevansen og viktigheten av lovpålagte krav som kontrolleres gjennom tilsynet til tilsynsobjektet og utenforstående.

Det at FNs barnekonvensjon ble brukt som grunnlag for tilsynets hensikt, gav et par av informantene inntrykk av at var positivt.

Flere informanter mente at tilsynet hadde endret deres praksis på skolene. De kunne referer til at handlingsplikten ble utført etter lovverket og at enkeltvedtakene ble skrevet riktig etter lovens krav. Informantene viser med sine uttalelser at de har fått større forståelse for regelverket og at det har foregått gode prosesser i personalet for å implementere lovverket og samstemte dette med skolens praksis.

På tilsynsskolene hadde vanskelige begreper som f. eks krenkelser blitt drøftet. Rektor hadde brukt tid i personalet til å implementerer lovverket og til å få utbedret sine rutiner og sine systemer. Det var stor forståelse for at kjennskap til lovverket ikke var nok, praksisen måtte stemme overens.

Der pålegg etter tilsyn følges godt opp er det ofte mye og planlagt samarbeid, et godt arbeidsmiljø og høy grad av tillit mellom partene i skolesamfunnet.

5.7 Informantenes oppfølging og brukermedvirkning

Artikkel 12 i barnekonvensjonen sier at alle barn skal ha rett til å si sin mening, og deres mening skal bli tatt på alvor. Barns rett til å bli hørt er også fastslått i barnekonvensjonen artikkel 3. Dette sees på som to sentrale rettigheter.

Dette betyr at elever i Norge skal få si sin mening, og de skal bli lyttet til. Det kan være på skolen med lærere og andre elever, eller det kan være hjemme med foreldre og andre søsken. Barn har rett til å få uttale seg før det fattes avgjørelser i saker som berører dem. En konsekvens av et tilsyn, kan være at barn i større grad opplever å bli sett, hørt og forstått.

Flere av skolene fikk pålegg fordi det ikke var opprettet Skolemiljøutvalg. Opprettelsen av disse etter lovens krav krever en riktig sammensetning. Elever og foreldre skal være i flertall. De er viktige ressurser i arbeidet for et godt psykososialt miljø og de har rett til informasjon og medvirkning. Det er skolen som må legge til rette for dette. Skolemiljøutvalget skal ha oppgaver knyttet til kap 9a.

Flere av skolene hadde ikke i oppfylt lovens krav om riktig sammensetning fra foreldre og elever. I etterkant av tilsynet opprettet flere av skolene en riktig sammensetning av skolemiljøutvalget. Dette kunne rettes opp i et system og krevde ikke en lang prosess.

Fylkesmannen påpekte at det ikke var god nok involvering av elever og foreldre i de lovpålagte råd og utvalg. Som skolens ansvarlige leder må man ta ansvar for saker for å legge frem saker som er relaterte til elevenes psykososiale miljø. De har rett til å medvirke. De skal holde seg orientert om det foreligger rutiner for kartlegging av elevenes miljø.

Informantene fikk ikke direkte spørsmål knyttet opp til hvordan de i etterkant hadde jobbet med de ulike rådsorganene, men de viste til at de mente det var viktig å involvere dem.

De viste til å ha oppretter skolemiljøutvalg med lovlig sammensetning der representanter fra elever og foreldre er i flertall. De informerte også om at de hadde sørget for at utvalget holder jevnlig møter.

En rektor sa at før tilsynet var situasjonen annerledes enn etter tilsynet:

«Vi hadde ikke SU og ihvertfall ikke SMU, hadde knapt med referater og dårlige referater fra elevråd...etter tilsynet utarbeidet de interne rutinene med FAU, blant annet en innvalgsprosess for FAU, en rutine slik at de ganske kjapt hvert skoleår får et elevråd, et FAU og et SU opp å gå...

Informantene ble spurt om i hvilken grad tilsynsrapporten og påleggene har blitt tatt opp med elevråd, foreldreråd, foreldre, samarbeidsutvalg eller skolemiljøutvalget. Informantene svarte at de etter tilsynet ble det i større grad informert om kap 9a i opplæringsloven på hjemmesidene, i skolemiljøutvalget (SMU), i foreldreutvalget (FAU), på foreldremøter og i elevrådet. En rektor svarte at tilsynsrapporten var tatt opp i SMU, SU og FAU i etterkant.

«Mobbeplanen er tidligere blitt behandlet i personalet, FAU og SMU. Det er ikke blitt gjort etterpå. De samme som sitter i de ulike rådsorganene. Over 90 % møter på foreldremøter, alle har hørt dem. Tar den i SMU, den ligger hos oss ferdig opptrykt, ligger på hjemmesiden og «Its learning» og den blir minnet om på foreldremøter hver høst...»

En annen var mer bevisst å involvere rådsorganene etter tilsynet: *«Jeg har sendt planene vi har laget til høring, både skolens strategi- og tiltaksplan mot mobbing, den er sendt til SU sammen med den som gjelder på skolen som heter «Lærerne lille håndbok»... den er sendt til høring til Elevråd, FAU, tekniske tjenester som gjelder renholdere og SU.»*

Flere tok også opp brukermedvirkning, at de nå hadde fått på plass de ulike rådsorganene som elevråd og Skolemiljøutvalg. De samarbeidet godt med FAU.

Påleggene viser at det i rådsorganene i for liten grad er tatt opp saker som ansees som vesentlige for skolemiljøet. Saker som kunne vært viktige og som var forutsigbare, var ikke nedfelt i rutiner og planer. Dette innebærer en risiko for at rådene ikke gis mulighet til å behandle relevante saker.

Flere var blitt mere bevisste innholdet på foreldremøter. En rektor mente at elevene i større grad måtte bevisstgjøres i elevrådet og at det på foreldremøter kunne tas opp vanskelige saker:

«Det med bevisstgjøring og kompetanseheving, ha dette fremme, elevrådet og systematisk arbeid med dette, og foreldre og FAU, mitt viktigste arbeid er å få foreldremøter til å bli noe mere enn å diskutere om de skal på tur eller slikt, slik at de kan diskutere vanskeligere ting. »

En annen sa at de hadde fått forbedrede rutiner og at det hver høst skulle settes av en uke til kap 9a i opplæringsloven:

«Det er satt av en uke på høsten som skal omhandle alt som er av planer, da vil FAU ha storforeldremøter, der vi legger inn retningslinjer for kapittel 9a, hva som er forventningene til foreldre, hvor de kan innhente informasjon, rettigheter og plikter...»

Med bakgrunn i informantenes svar ser det ut til at påleggene er rettet opp og at råd – og utvalg er riktig sammensatt og at det dermed er brukermedvirkning i tråd med lovverket.

5.8 Ledelse, påvirkning og implementering

Ledelse er makt og mulighet til å påvirke. Det var sammenfallende svar fra rektorinformantene om at de hadde en stor mulighet i rektorrollen til å påvirke elevenes psykososiale miljø, først og fremst ved å sette dette temaet på agendaen. Det å påvirke sine ansatte, for å gi elevene høyere trivsel, så de på som viktig. De viste til et godt samspill med andre ansatte.

En rektor svarte slik på spørsmålet om muligheter til å påvirke elevenes psykososiale miljø:

«Først og fremst ved å sette det på agendaen, vi får ikke gjort noe med elevenes psykososiale miljø hvis vi ikke setter trykk på det fra ledelsens side...jeg må stadig sette det på agendaen, enten i form av personalmøter eller planleggingsdager som vi hadde nå i høst eller ved oppstart av skolen der har vi om 9a...det er nødt til å forankres i ledelsen for at vi skal få det til...»

Det ble nevnt at det psykososiale miljøet handler om de «hundre små ting». Flere hadde en sterk bevissthet om sin egen rolle og muligheten til å ha direkte kontakt med elevene. De viste en pro – aktiv holdning.

«Har opplevd andre rektorer som kanskje ikke er så tydelige ute i elevmassen. Det krever mye administrativt å sitte og følge opp planer og lover og regler, men det er bare en del av min jobb, jeg setter det høyt å være ute blant elevene...»

Flere nevnte skolevandring og det at de prøvde å være inne i klassene av og til. De så på det å følge med i det daglige på skolen som en viktig oppgave. Det å snakke med elevene ble også fremholdt som viktig.

Påvirkningen de hadde gikk også i stor grad ut på hva de valgte å sette på agendaen. Det å være leder handler om å holde oppe «trykket». Hvordan man jobber i personalgruppa så de på som viktig. En informant mente at han kunne påvirke det psykososiale miljøet med å trygge medarbeidere på å være tydelige voksne, på å tørre å slå ned på uønsket adferd og følge de lovene, reglene og kravene som de var er blitt enige på forhånd i kollegiet.

Informanten understrekte viktigheten av enighet i kollegiet med å si: *«Sånn at når vi innfører en regel så tror de på det de har sagt ja til...»*

Et av funnene fra rektorene var at de opplevde seg tryggere etter tilsynet, tryggere på at deres egen praksis stemte overens med lovverket. De kjente godt til sin egen skoles pålegg og de mente at implementeringen var en lang prosess. De var opptatt av at det tok tid å få praksisen på plass. Rutiner og innarbeidede vaner var ikke noe man endret over natta. De var blitt bevisste på, at mangelfull regeletterlevelse, kunne det gå utover kvaliteten på elevenes trivsel.

De fleste mente at det var de selv, som rektor på skolen, som hadde det største ansvaret for å rette opp påleggene og for å få implementert riktig praksis. Informantene gav uttrykk for at regelverket var implementert på den skolen eller de skolene som hadde hatt tilsyn. Likevel var flere av dem usikre på om skolene, der det var kommet nye rektorer, hadde fulgt opp tilsynet godt nok.

Rektorene var bevisst sin egen rolle som leder, de kommuniserte budskapet etter tilsyn ofte, både i personalet og til elever og foreldre. Målet var at flest mulig skulle vite om tilsynet og hvordan de nå skulle utøve sin praksis. Spesielt viste de til at de hadde utnyttet sitt eget handlingsrom som leder på en skole. Det opplevdes som om de hadde en høy grad av legitimitet i personalet. De omtalte seg som læringsorienterte og at de jobbet aktivt med organisasjonsutvikling. De viste til mange gode utviklingsprosesser i personalet. Spesielt der det var høy grad av oppfølging, var de opptatt av det relasjonelle ledelsesperspektivet. Samtaler, dialog og imøtekommenhet ble bevisst en del av ledelsens virkemidler for å få til lokal forankring. De viste stor grad av motivasjon for å få på plass lovverk og praksis.

De hadde en gjennomgående svært god forståelse for hvorfor dette var viktig å få på plass praksisen på sin skole eller på skolene i sin kommune.

En skolefaglig mente han hadde stor påvirkningskraft fordi han kunne sette dagsorden for skolelederne. Han understrekte at denne muligheten var veldig mye større enn han hadde trodd han skulle få i utgangspunktet.

«Jeg tenker faktisk at jeg må bli kjent med mine rektorer, gå ut til skolene, se på skolene, skoleledelsen og også på lærerne. Se på, kartlegge hvordan det fungerer både faglig og sosialt på skolen. Dette handler veldig mye om relasjonskompetanse og ledelse i mange ledd...»

Mange, både rektorer og skolefaglige, var skeptiske til om politikere egentlig visste noe om tilsynene til tross for at de var skoleeiere. Flere mente at det var viktig at skoleeiere visste noe

om tjenestetilbudet de selv gav som politiske skoleeiere, og også kvaliteten på det som ble levert.

De mente det var administrasjonen som hadde mulighet til å påvirke skoleeiere. De aller fleste rektorene så på det som skolefagliges ansvar å presentere en sann virkelighet fra «skoleverdenen» i sin kommune.

Det ble av flere trukket frem at politikere i stor grad «markedsførte» seg som om de var opptatt av mobbing og krenkelser, og at de av den grunn burde de vite mere om hva som virkelig foregikk i skolen. Mange nevnte årlige tilstandsrapportene som gav viktig informasjon oppover i systemet.

Det var i to kommuner en klar forståelse om at politikere var godt kjent med tilsynet og påleggene som ble gitt.

Hovedtrekkene der det betegnes som stor grad av oppfølging fra skolefaglig, kom tydelig frem i en kommune. Denne kommunen fulgte opp slik flere av de andre, spesielt rektorene, hadde et ønske om at kap 9a og tilsynet, burde vært fulgt opp av egne skolefaglige og skoleeiere. Rektor og skolefaglige viste til å ha forstått viktigheten av og muligheten tilsynet har gitt dem. For det første spredte de sin egen kompetanse etter tilsynet til alle rektorene i kommunen ved oppfølgingssamlinger. For det andre tok de opp tilsynets innhold og resultater opp som tema med politikere.

De fleste skolefaglige hadde ikke en god nok oversikt eller tro på at de andre skolene kunne lovverket godt nok og at praksisen var god nok etter at tilsynet i kommunen var avsluttet og påleggene rettet opp. Dette støttet flere av rektorene som hadde hatt tilsyn. De uttrykte klar skepsis til om de andre rektorene hadde fått kap 9a implementert, og om deling og spredning i det hele tatt hadde funnet sted. De er opptatt av at deres egen holdning og motivasjon rundt emnet var en av årsakene til at de har tatt tak i påleggene og brukt så mye tid på dette i etterkant.

5.9 Motivasjon og læringseffekt.

Informantene på skolefaglig nivå gav uttrykk for at de mente det hadde vært en generell god opplæring på skolen som fikk tilsyn. De viste også til samlinger som hadde vært i regi av Fylkesmannen i Aust - Agder fra 2010 og frem til i dag, som en god mulighet til å lære og tolke kap 9a.

De var glade for Fylkesmannens felles veilednings- og informasjonssamlinger, og også for såkalte de såkalte «regionsamlingene» som hadde funnet sted. Allikevel var det ulik oppfatning av læringseffekten av «powerpointsamlingene». Informasjonen var omfattende og måtte implementeres på de ulike skolene eller «knas inn» som en skoleleder uttrykte.

En skolefaglig sa:

«Vi har et ganske sterkt fokus fra oss i administrasjonen og på ledermøtene og så tar jeg og gjør en analyse sammen med lederne og så går vi gjennom disse og setter fokus på hva som kan være årsaken til at de har de eller de resultatene på prøver osv., også blir det oppfølging, vi etterspør hva de gjør hva de gjør i praksisfeltet og det viktigste blir kanskje at den troa jeg har og mange også har, er det å være mye mere ute sammen med lederne.»

Flere skolefaglige hadde en oppfatning om at ikke alle assistentene forsto regelverket like godt som lærerne. Assistentene var en gruppe, som ikke alltid fikk samme informasjon, fordi de ikke deltok på såkalte «fellesmøter» med lærere.

Et par skolefaglige uttrykte at de hadde stor tillit og respekt overfor «sine» rektorer. Det ble også nevnt av flere at det er vanskelig å få ordentlig tak i om praksisen virkelig er implementert på skolene selv etter tilsynet.

Der det var stor grad av oppfølging sa skolefaglige: *«Tilsynet har virkelig spredd seg ut i kommunen og forbedret skolene og det er kanskje slik at noen elever har en mye bedre hverdag nå takket være det tilsynet...»*

5.10 Informantene og lav grad av oppfølging

Det var ulik oppfølging av tilsyn fra skolefaglige i undersøkelsen. Dette gjaldt oppfølging på de andre skolene, deling av kompetanse i rektorgruppa og informasjonsflyt fra administrasjonen til kommunestyret.

Skolefaglige og ansvar for oppfølging.

Når det gjaldt sannsynligheten for at andre skoler i kommunen hadde fått implementert regelverket og at kvaliteten kunne beskrives som god nok, var det usikkerhet å spore på begge nivåene, både blant rektorene og de skolefaglige.

På spørsmålet om skolefaglige trodde at alle skolelederne i egen kommunen kjenner regelverket, svarte en slik;

«Jeg tror det er på stell på ungdomstrinnet, men så er det litt nyere rektorer, det vært noen skifter, så jeg tror ikke det er helt under huden på alle... Mange av rektorene har ikke vært her helt tilbake til da dette tilsynet var....da sitter jeg med en ny tanke; Hvordan overføres dette? Hvor mye kan vi forvente at de vet når de kommer inn?»

En annen skolefaglige uttrykte seg slik; *«En skole hadde ikke tilsyn. Det har vært en utfordring fordi den skolen har skiftet rektor så mange ganger... det har vært mye rektor skifte så det er vanskelig å følge opp»*

En rektor savnet et større engasjement fra skolefaglige rundt tilsynet:

«Det beste hadde vært hvis de (les adm.) hadde hatt en mulighet til å dra ut, hatt en samtale rundt det. Det hadde vært det ideelle, «Nå har vi lyst til å høre hvordan dere jobber med alt som hører inn under kap. 9a. ? Hvordan jobber dere med det?» Ellers hvis man ikke hadde tid til det så, burde man sende ut noe som du må svare på sånn at du på en måte må vise hva du gjør i praksis?»

Flere av rektorene opplevde det som vanskelig at dere egne skoleeiere på politisk nivå var så opptatt av gjennomsnittstall, og i langt mindre grad var opptatt av hvordan det virkelig stod til på skolene.

En rektor uttrykte seg slik:

«Det er klart at de i høyeste grad bør informeres om hvordan vi som skole jobber fordi de ser jo statistikker og leser statistikker, noen ganger dreier det seg om skoleresultater og andre ganger om mobbestatistikker og det er klart at vi må inn og informere om hvordan vi jobber, de er opptatt av gjennomsnittstall, de leser statistikker...»

En skolefaglig uttalte seg slik om dette:

«Det er en veldig stor mulighet selvfølgelig, for det som jeg som skoleeier gjør, er jo at vi lager handlingsplanene, de overordnede, strategiplanene og alt av tiltak. Så er det opp til skolene da å iverksette, implementerer, kna det videre ut, til elevene og det er her den store utfordringen kommer...»

Utgangspunktet for min første problemstilling var i hvilken grad rektorer og skoleeiere følger opp påleggene etter tilsyn på kap 9a, Elevenes psykososiale miljø.

5.11 Konklusjon

Hovedfunnene fra undersøkelsen viser at rektorene i stor grad følger opp påleggene gitt etter tilsyn på egen skole. Informantenes svar viser at skolefaglige i mindre grad enn forventet, benytter tilsynet til å spre erfaring om regelbrudd til andre skoler i egen kommune

Bakgrunn for konklusjonen er **for det første** at rektorenes i sine svar, bekrefter at ansatte på skolen har fått økt kunnskap om regelverket, at rutiner og systemer i større grad er på plass og dermed kan man si at elevenes rettigheter er styrket.

For det andre viser samtlige rektorer til at de har ledet refleksjons- og utviklingsprosesser i personalet. Dette har de gjort for å øke regelverkforståelsen. De har også, i disse prosessene, bidradd til at en felles forståelse av begreper som for eksempel «krenkende ord og handlinger». De viser også til at handlingsplikten er gjort kjent for alle.

Den siste bekreftelsen på stor grad av oppfølging baserer seg på at de mener at vedtakene er blitt riktigere etter forvaltningsloven og at det fattes enkeltvedtak dersom en elev eller en forelder ber om det. Bedre innsikt i lovens krav har ført til flere opprettelser av utvalg som ikke var opprettet som før som eksempel skolemiljøutvalg. De har også endret sammensetningen i disse utvalgene med bakgrunn i lovens krav.

Skolefaglige ansvarlige

Flesteparten av de skolefaglig viser gjennom sine svar at de kunne ha gjort mere for å styrke elevenes rettsikkerhet i egen kommune.

For det første kan elevenes rettsikkerhet svekkes ved at skolefaglige og dermed administrasjonen i en kommune, ikke påvirker eller informere kommunestyret om tilsynets innhold, pålegg eller hvordan oppfølging er planlagt.

For det andre opplyser flere skolefaglige at de er usikre på om regelverkketterlevelse på de andre skolene i kommunene er så god som den burde være. Flere informanter uttrykker at assistentene på skolene, muligens ikke har den samme kunnskapen om lovverket som rektorene og lærerne.

For det tredje kan man oppfatte skolefagliges svar, som om de betrakter tilsynet som et virkemiddel for å få innsikt i og kunnskap om «egne» skolars mangelfulle oppfyllelse av

regelverket. Dette understrekes ved at de i større grad legger vekt på opplæringen skolene får ved et tilsyn, enn at dette er kontroll av regeletterlevelse i egen kommune.

Graden av oppfølging av pålegg fra skolefagliges side er vanskelig å måle. I utgangspunktet er alle gitte pålegg i undersøkelsen lukket av Fylkesmannen. Man kan derfor ikke konkludere med manglende oppfølging av pålegg fra skoleeiers side.

Skoleeier er ansvarlig for at lov og forskrifter blir fulgt. Tilsynet hadde fokus på å kontrollere kommunens etterlevelse av lovpålagte krav. Tilsyn kan sees på som en del av § 13 – 10 systemets krav til kvalitet. Det er viktig å understreke at det ikke er ført tilsyn med skoleeiers ansvar for om kravene i opplæringsloven § 13 – 10 er oppfylt.

Kapittel 9a i opplæringsloven, skal sikre rettssikkerhet for alle elever. Med bakgrunn i oppdagede lovbrudd og manglende regeletterlevelse, er sannsynligheten for at flere elever enn dem som gikk på de undersøkte skolene, ikke har fått oppfylt sine rettigheter til et best mulig psykososialt miljø.

Svarene de skolefaglige gav, viser en usikkerhet i forhold til om riktig regeletterlevelse finner sted på de andre skolene i kommunene. Tilsynets formål og ønsket effekt, at skoleeier skal sørge for en spredning, læring og oppfølging på enkeltskoler i etterkant av tilsynet.

Utgangspunktet for å konkludere med at «manglende oppfølging» av tilsyn, er at skoleeier, ikke gjør sitt beste for å nå målet om at den enkelte elev i kommunen, skal få oppleve trygghet og sosialt tilhørighet. Informantene bekreftet i sine svar at skoleeier i større grad kunne ha spredt erfaringer om regelbrudd til andre skoler.

Kapittel 6 Hva kan forklare manglende oppfølging fra skoleeiers side?

6.1 Hypotesen sett i et instrumentelt perspektiv

For å forklare manglende oppfølging fra skoleeiers side, vil jeg ta for meg to motstridende hypoteser og drøfte disse i et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv. Videre vil jeg avkrefte eller bekrefte hypotesene sett i lys av mitt empiriske utvalg. De to hypotesene er drøftet opp mot skolefagliges svar i undersøkelsen. Uttalelser fra rektorer bidrar også til å bekrefte eller avkrefte hypotesene.

Jeg har laget en hypotese med bakgrunn i manglende oppfølging fra skoleeiers side. Med bakgrunn i det instrumentelle perspektiv vil bruke informantene svar til å få bekreftet eller avkreftet denne.

Den første hypotesen er:

Grunnen til at skoleeier i liten grad følger opp tilsynene, er at de er underlagt et strengt hierarkisk system, der lovverket er for vanskelig og tilsyn for regelorientert.

Den andre hypotesen er:

Skoleeier opplever at tilsyn som virkemiddel er uegnet for å nå målet om nulltoleranse for mobbing og krenkelser.

Et instrumentelt perspektiv bygger på en byråkratisk organisasjonsform der strukturelle grep byråkrati, kontroll, styring, mål, ofte uavklarte, lover og regler, juss, plikter og rettigheter dominerer organisasjonene.

I Stortingsmelding 12 (2011 – 2012) står det at kommunen blir pålagt oppgaver gjennom loven og de har ansvar for å løse oppgavene i tråd med de reglene som gjelder. Det forventes at oppgavene skal bli løst, reglene skal følges og kommunen skal holde orden i eget hus.

I følge Ludvigsenutvalget (2014) er ansvaret for skole en av de største oppgavene en kommune har. En stor del av kommunenes budsjett går til skole. Kommunen er ansvarlig for god kvalitet og relevant kompetanse på alle nivå. Kommunestyret er kommunenes øverste ansvarlige organ, også i skole spørsmål.

Norske kommuner har ulik størrelse og ulikt elevgrunnlag. Kompetanse og kapasitet varierer også, og skoleeierskapet utøves ulikt. Målet om kvalitet i skolen må derfor oppnås gjennom et

mangfold av virkemidler. Man må ta i bruk de verktøyene man har. Tilsyn kan være et slikt virkemiddel.

6.2 Skolefaglige og hierarkiet

Jeg har stilt spørsmål om manglende oppfølging kan forklares i den byråkratiske organisasjonsformen.

Et instrumentelt perspektiv bygger på en byråkratisk organisasjonsform. Fylkesmannen og kommunene har ulike ansvarsområder. I et hierarki inneholder ulike roller forskjellige ansvarsområder og oppgaver.

Samarbeidsmønstrene i administrasjonen i de åtte kommunene er ulike. På det politiske nivå i de ulike kommunestyrene kan det være utvalg for oppvekst, omsorg og kultur. Det er ulike aktører i de ulike rollene med ulike mål, interesser og kunnskap.

Skolen er en politisk styrt organisasjon der de folkevalgte i kommunestyret er eiere.

Fylkesmannen utøver tilsyn på områder som Storting, Regjering, Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet oppfatter som vesentlige. I dette tilfelle er det elevenes psykososiale miljø. Dersom skolefaglige ansvarlige og rektorer ikke oppfatter tilsynet som hensiktsmessig, kan det være mindre fokus på å rette denne informasjonen oppover i systemet som en del av kvalitetsvurderingssystemet i kommunen til skoleeiere.

Det er ulike regjeringer med ulike politiske ståsteder og satsingsområder, og det er kommunevalg hvert fjerde år. Sist kommunevalg var høsten 2011. Det politiske skoleeierskapet har vært stabilt i perioden fra 2010 – 2013 i perioden da tilsynene på kap 9a, ble gjennomført.

Et tilsyn er en lovlighetskontroll og den generelle oppfatningen til de skolefaglige var at dette var både nyttig og viktig. De var bevisste på at dette var et område de selv hadde ansvar for oppfølging.

Tilsyn kan oppfattes som et redskap eller instrument for å nå målet om fravær av mobbing og krenkelser i skolen. På samme måte kan man ha rektorer eller andre i ansvarlige stillinger i kommunene, som ikke er av den oppfatning at tilsyn fører til målet, eller at tilsyn ikke er rasjonelt for at elevene skal få et bedre psykososialt miljø. Egen oppfatning kan påvirke oppfølging av resultater og dermed videre spredning og tiltak.

Skoleeier ansvar for at kravene i opplæringsloven med forskrifter blir oppfylt, herunder stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles. På spørsmålet om i hvilken grad de intervjuede som skoleeier har ansvar for å sørge for at lover og forskrifter følges, svarte to av de skolefaglig slik:

«Jeg har ansvar for det, men delegerer dette til skoleledere, og for politisk og rådmannen. Sitter mellom rådmannen og politikere, så jeg har direkte linje inn til dem som er valgt som leder av oppvekst og kulturkomiteen.»

En annen svarte på samme spørsmål: *«Jeg har et stort ansvar, en rektor har også alltid et ansvar og kommunen har et ansvar. De har delegert til rådmannen og til sist til meg, som har et stort ansvar»*

Alle rektorene og skolefaglige svarte at de hadde et stort ansvar for å følge opp lover og regler. Flere mente at skoleeier også hadde en plikt til å se til at lover og regler blir overholdt.

Tilsyn er et av mange styringsverktøy presentert fra et overordnet nivå. Staten har bestemt at kommunen eller den spesielle skolen skal være tilsynsobjekt, den som skal kontrolleres. Fylkesmannens ansatte bruker mye tid og ressurser på tilsyn slik at disse skal bli gjennomført på en best mulig måte.

Det er likevel ikke gitt at skolefaglige ansvarlige og rådmannen opplever at tilsyn er et rasjonelt verktøy i forhold til å nå målet om fravær av mobbing og krenkelser. Mulig vil en skolefaglig ansvarlig oppleve at tilsyn i et instrumentelt perspektiv, ikke gir den forventede gevinst eller det utfallet man kan ønske seg, i forhold til hva man legger inn i form av tid og menneskelige ressurser.

Skoleeier skal ha et system som skal fungere som et redskap for å følge med på regeletterlevelsen i egen kommune. Systemet er ofte av de intervjuende omtalt som «13 – 10 systemet». I opplæringsloven § 13 – 10 andre ledd, står det at skal skoleeier ha et forsvarlig system for vurdering om kravene i lover og forskrifter overholdes. I tillegg til at systemet også skal sikre oppfølging av disse vurderingene. Et overordnet mål for det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering er å bidra til kvalitetsutvikling på alle nivåer i grunnopplæringen og økt læringsutbytte for den enkelte skole.

I følge Gisholt (2013) er en av hovedutfordringene i opplæringssektoren at læringsmiljøet ikke oppleves godt nok for mange, verken faglig eller sosial. Han mener at det er for stor

variasjon i kvaliteten som gis. Han uttrykker også at regeletterlevelsen er for lav, noe som igjen gjør at rettsikkerheten ikke er godt nok ivaretatt.

Kvalitetsvurderingssystemet er laget for at man nasjonalt skal kunne forbedre egen virksomhet. Man skal med dette finne målrettede tiltak og virkemidler mot kommunene. I nasjonalt kvalitetsvurderingssystem ligger ofte ulike kvantitative resultater som f. eks. Elevundersøkelsen. Elever skal få sin mening og læring og trivsel. Elevundersøkelsen er omtalt av alle informantene.

Tilsyn sees også på som en del av kvalitetsvurderingssystemet fordi det skal avdekke om skoleeiers opptreden er i samsvar med lovkravene.

Kvalitetsvurderingssystemet, kalt 13 – 10 systemet av mange, ble nevnt av samtlige skolefaglige ansvarlige. Kun et par av dem var mindre informert om dette enn hva man skulle anta. To skolefaglig kommenterte på følgende måte da § 13 – 10 systemet ble nevnt i forbindelse med den årlige tilstandsrapporten: «§ 13 – 10 system - et kontrollsystem?, nei det har vi ikke... en annen svarte at «jeg må visst lære meg dette med 13 – 10».

Det er faste aktører i styringslinjene i skolesektoren. Fylkesmannen har delegert myndighet til å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjering. Kommunestyret og rådmannen har ansvar for å følge opp og forbedre kvaliteten i tett dialog med skolene i kommunene. Skoleeier er ansvarlig for å etterleve regelverket. Dette innebærer blant annet et ansvar om å informere skolene om regelverket og igjen sikre at regelverket følges opp.

De skolefaglige ansvarlige representerte den administrative delen av skoleeierskapet. Med dette som bakgrunn kan man si at det i utgangspunktet var de selv eller andre med delegert ansvar, som skulle tatt tak i opplæring og kompetanseheving av skolelederne i sine kommuner. De utøver det administrative ledelsesnivå i sin rolle, basert på en delegert fullmakt gitt av politikerne. Skoleeieransvaret ligger fortsatt hos politikerne selv om myndighet er delegert.

Dersom politikere ikke får informasjon om tilsyn, dets hensikt og resultater, kan de miste et element for å få kvalitetsjekket ansattes håndtering av krenkelser og mobbing. I følge veiledningshefte fra KS (2007) må skoleeier ta stilling til hvordan data og annen informasjon kan benyttes best mulig i organisasjonen for å oppnå utvikling og kvalitetsforbedring i opplæringen.

Tilsyn blir av flere skolefaglige sett på som å bli «kikkert i korta». En informant uttrykte seg slik:

«Jeg husker mange ulike reaksjoner da vi begynte med tilsyn. Det opplevdes ikke ok. I etterkant har jeg sett at det kom mye godt ut av det. Lærere svarte i hytt og pine og jeg ble veldig overrasket. Det samme gjorde rektorene. I etterkant viste det seg at vi sitter i en organisasjon som ikke kjenner terminologien. De skjønnte ikke hva de ble spurt om...»

Det stilles også store krav til innsatsen og forberedelsene hos ansatte i Fylkesmannsembetene før tilsynet. Deres oppgave er å tydeliggjøre uklare mål overfor ansatte i kommunene. Mange har ikke juridisk kompetanse eller er vant med å bruke et juridisk språk.

Til tross for at tilsynet viste mangelfull regeletterlevelse og ga kommunen pålegg om retting av feil og mangler, opplevde flere av informantene tilsyn som noe positivt.

Flertallet gav uttrykk for en positiv holdning til tilsyn. En informant sa det slik: *«Det opplevde jeg som positivt på den måten at det er veldig greit at noen som ser en i korta og får sjekket ut om tingene er på plass».*

Denne uttalelsen kan oppfattes som om informanten opplevde tilsynet som en etterlengtet kvalitetskontroll. Flere av de skolefaglige sa at de fikk en oversikt og en mulighet til å få kontrollert om deres underordnede, altså skolelederne, hadde en praksis som var forenelig med lovverket. Dette understrekes også i NIBRs rapport av 2009.

Å uttale at det er greit at noen ser en i korta bærer preg av at man er i et system der det er akseptert å bli kontrollert av overordnede. Et system der en overordnet kontrollerer en underordnet for å finne lovbrudd. Med bakgrunn i informantenes svar kan det se ut som de har akseptert denne formen for kontroll.

En av informantene svarte at han så på tilsynene og de rapportene som kommer i ettertid som et arbeidsredskap for utvikling og kvalitetssikring på veien videre.

På spørsmålet om hva som var det overordnede målet med tilsyn svarte en skolefaglig: *«Det var jo for å se på utvalgte skoler, om de der hadde dokumenter på plass. Videre var målet å se hvordan vi fulgte dem opp, eller om vi fulgte lovverket på 9a, om vi hadde rutiner som fungerte i praksis, ikke bare papirene.»*

Flere inkluderte seg selv med å si at det var «vi» som fikk tilsyn. Det viste at de så seg selv som er medlem av gruppen, hierarkinivået.

Det kan se ut som om flere skolefaglige aksepterer den hierarkiske organisasjonsmodellen fordi den gir «opplæring» og bedre kompetanse til den utvalgte skolen. Tilsyn gir skolen muligheter for juridiske tolkninger og veiledning underveis. Det at den enkelte skole får sjekket sine rutiner, laget nye rutiner og får det lovmessige på plass opplever de som positivt.

En skolefaglig hadde lagt merke til at Fylkesmannen var godt forberedt ved tilsyn: *«Dere går jo tungt inn når dere har tilsyn, dere har jo forberedt dette tilsynet og det er jo ikke noe dere har funnet på selv. Jeg opplevde at det var noen elementer av veiledning i dette.»*

Målet er å lære av tilsynene, men samtidig uttrykker flere av dem at etter den endelige tilsynsrapporten kommer og rutinene er på plass, da er tilsynet over.

I et hierarkisk system er Fylkesmannen overordnet kommunen. Fylkesmannen er bindeleddet mellom staten og kommunene. Informantene gav uttrykk for at de respekterte Fylkesmannen for rollen og myndigheten de utøvde i tilsynet.

I følge en rapport fra Norsk institutt for by – og regionforskning (2013) er Fylkesmannen en hybrid i forholdet mellom disse to rollene. Man både skal opptre i forhold til Weberianske byråkratiske regelorienterte prinsipper og i forhold til allmenn politisk skjønnsutøvelse. På den ene siden skal man bidra til en tett oppfølging av lover og regler i forhold til spesifikke saksområder, og på den annen side skal man ivareta en samordnende funksjon i forhold det mangfold av oppgaver som både embetet selv, kommunene og den regionale/ lokale stat er satt til å utøve.

En skolefaglig mente at Fylkesmannen i større grad var interessert i å forbedre kvalitet, enn å finne feil:

«Det kunne jo tenke seg at dere (les Fylkesmannen) synes det var gøy å finne feil og lage blest og negativt om dette, men jeg opplever at dere har en interesse i at ting blir bedre. Det har nok litt å gjøre med den tonen dere har under tilsynet. Jeg opplever at den kan være litt forskjellig i ulike deler av tilsynsmannens tilsyn. Det kan for eksempel være varierende grad av interesse for veiledning.»

Flere av informantene sammenlignet utøvelsen av tilsyn med tidligere års tilsyn og mente at det var mere veiledning nå, enn i tidligere tilsyn. Flere uttrykker at de hadde merket en endring fra tidligere tilsyn. Det er mulig at omtale som « den nye måten å ha tilsyn på» refererer til FNT 2014 – 2017, som omhandler elevenes utbytte av opplæringen, og i større grad skal bære preg av veiledning i forkant.

Flere uttalelser understreker dette:

«Dette med tilsyn er et tveende sverd. Det brukes ufattelig mye tid på tilsyn. Skal det ha noen effekt, må en sikre seg at avvikene eller merknader blir implementert i organisasjonen på en slik måte at dersom du får et nytt tilsyn om tre år, får du samme «blekka» igjen. Det er godt at «tilsynsmyndigheten» har en gjennomgang med kommunen på de tinga som gjøres i forkant, før det implementeres, for da er det som implementeres i hvert fall riktig...»

Sivesind (2009) refererer til Christensen m.fl. (2001b) som indikerer at tilsyn er blitt ”noe mer moderne, mykt og dialogpreget enn kontroll”, på samme tid bemerkes det i NIBR – rapporten (2013), at det er viktig at veiledningen ikke går for langt og blir for styrende. I neste omgang kan Fylkesmannen bli klagebehandler eller tilsynsmyndighet i en annen sak der det er gitt veiledning.

En skolefaglig mente dette om veiledningen underveis:

«Det var enkelt å lage en retting, for vi fikk veiledning underveis. Det var ikke bare sånn, «pang» «pang», «sånn må dere gjøre det». Det var en samtale og en drøfting og dermed ble læringseffekten en helt annen. Det ligger til Fylkesmannen både veiledning og kontroll. «Ikke den «ovenfra og ned biten». Når Fylkesmannen kommer har de jo sitt oppdrag og det er bundet i lovverket, for å sikre seg at skolen forholder seg til lovverket og som igjen er der for å sikre elevenes rettigheter.»

En annen skolefaglig uttalte:

«Særlig fint er det med den nye måten å ha tilsyn på. Det er veldig fint for det er ikke bare et tilsyn med «fy – fy», men det er jo et tilsyn med veiledning og det hjelper veldig godt skolene.»

I følge rapporten til NIBR (2013) har Fylkesmannen stor forståelse for at tilsyn kan oppleves som frustrerende for kommunen og at tilsyn kan være en potensiell kilde til konflikt.

Informantene gav ikke inntrykk av at de opplevde tilsyn slik, men det kom frem fra flere, at de i større grad ønsket positive tilbakemeldinger generelt i den endelige tilsynsrapporten.

Det ligger mye makt i å utøve tilsyn. Flere av rektorene opplevde det litt skummelt å bli kikket i korta. Samtidig så var den generelle opplevelsen at dette kunne føre til kvalitetsutvikling på skolen. Det at en ekstern part skulle vurdere deres regelverksetterlevelse, så de på som kompetanseheving og opplæring.

Flere skolefaglige mente det var positivt at skolene fikk pålegg, for dermed ble «feilene» oppdaget. På den måten kunne de få en bedre oversikt i forhold til kvalitetsvurderingssystemet.

6.3 Lovverket

Kan en forklaring på at skolefaglige ansvarlige ikke følger opp tilsynene godt nok i etterkant være fordi dette handler om lovverket? Er det slik at skoleeiere ikke har nok juridisk kompetanse og forståelse av lovverket verken før eller etter tilsyn? Eller er det slik at skolefaglige mener at lovverket ikke er så viktig for å nå skolens mange mål om fravær av mobbing og krenkelser?

Det kan være vanskelig for «ikke – jurister» å tolke opplæringsloven. Loven oppgir standarder. Det er gitt lite plass til forvaltning og juss i lærer og rektorutdanninga. Flere mener opplæringsloven må gjøres enklere for at elevene skal få en likeverdig og trygg opplæring.

Tilsynsrapportene som kommer i etterkant av tilsynet kan være en god veiledning for andre i etterkant. Noen mener at språket i denne kan være litt vanskelig. En skolefaglig svarte om språket i tilsynsrapporten:

«Rektor synes språket var litt vanskelig skrevet, litt juridisk og formelt. Han hadde ønsket et litt lettere språk. Samtidig må det jo passe i forhold til lovverket. Kanskje man i tilbakemelding kan være litt mere på det «folkelige» språket? Da kan det kanskje bli litt lettere å bruke for en som ikke er jurist og har akkurat det språket inne»

Mange skolefaglige har sin opprinnelige profesjon som lærer. De er ikke opplært i juridisk metode. Dersom man vil selv, kan et tilsyn gi en større innsikt i og økt forståelse for regelverket. Det er derimot uklart om en opplæring via Fylkesmannen virkelig gir dem den forståelsen og kunnskapen som skal til for å nyttiggjøre seg dette videre.

«Det er grunn til å tro at skolene gjennom Felles nasjonalt tilsyn har økt kompetansen om kapittel 9a, men den er fortsatt ikke god nok. Det er dessuten en utfordring at elever og foreldre ikke får nødvendig informasjon om sine rettigheter. Dette er avgjørende for at regelverket skal ha innvirkning på elevens psykososiale skolemiljø. (NOU 2015: 2, Å høre til s:147)»

Samtlige informanter så behov for mere juridisk veiledning. Det samme gjaldt i forhold til saksbehandling og forvaltning.

I tillegg til å kontrollere kommunens regeletterlevelse, er et annet mål med tilsynet, at det skal føre til kompetanseheving på den enkelte skole med spredning til alle skoler i kommunene. Det optimale ville vært at dersom det har vært tilsyn på en skole i en kommune, så skal alle ansatte tilegne seg kunnskap om lovverk og praksis og dermed utøve riktig regeletterlevelse.

Dersom det hadde vært en felles forståelse fra skoleeier av at dette var den beste håndteringen i etterkant, kunne man i større grad anta at flere skoler var innenfor lovens krav i håndtering av mobbing og krenkelser.

Det at flere av de skolefaglige ikke hadde lagt vekt på verken spredning eller oppfølging av tilsynet, kan være forankret i deres kunnskap om lovverket. En informant sa noe om dette:

«Jeg har jobbet som skoleleder og kommunalsjef i mange år. Jeg ser at jeg har brukt lang tid på å kunne anvende jussen slik at jeg selv er komfortabel med det. Jeg kan det vel ikke det helt enda, men nå vet jeg i alle fall hvor jeg slår opp. Samtidig vet jeg at jeg må gjøre det eller det, uten at jeg må slå opp hele tiden, du blir jo bedre fordi du trener jo på dette...»

Formålsrasjonell tilnærming

Alle informantene oppfatter regelverket som viktig og de fleste skolefaglige opplevde å ha fått ny kunnskap om regelverket etter tilsyn. Sett i et instrumentelt perspektiv kan man tenke seg at skolefaglige ikke opplever at riktig utøvelse av lovverket er avgjørende for om elevene skal ha et godt psykososialt miljø. Er det tilsyn på regelverket som skal til for at elevene trives og lærer best?

I et skolefaglig perspektiv kan man tenke seg at det er holdninger hos lærerne og rektorene som er avgjørende.

Kan det være slik at skolefaglige overlater ansvaret til skolelederne og regner med at de jevnlig vurderer om skolens organisering, tilrettelegging og gjennomføring bidrar til et godt opplæringsmiljø og best mulig læringsutbytte for elevene? Er det slik at skolefaglige via delegering til skoleledere forventer at de skal ha den kompetansen man trenger for å forstå regelverket uavhengig av tilsyn eller ikke? Eller er det slik at skolefaglige ikke ser at en opplæring for alle ville kunne ha være en måte å heve ansattes kompetanse?

Det kom frem at noen synes Fylkesmannens tilsynsteam var litt pirkete i enkelte ord og vendinger. De skjønnte at dette var viktig fordi det tilslutt handlet om elevenes rettsikkerhet.

Noen skolefaglig gav uttrykk for at de syntes loven var vanskelig, samtidig var ikke dette den generelle oppfatningen. En skolefaglig uttrykte seg slik:

«Jeg opplever det litt tyngende med jussen. Dette er noe jeg er redd for å ikke gjøre ordentlig. Mulig det har mest med meg som type og interesseområder å gjøre. De som sitter i min rolle, burde ha juridisk formell kompetanse. Når jeg sier det er tyngende, er det fordi jeg både er redd for å gjøre feil og fordi at når man ikke er trygg på at man gjør dette helt riktig, er det veldig vanskelig å videreformidle...»

Undersøkelsen viser altså at det er ulik kompetanse hos informantene om lovverket.

«Ute i kommunene er det ikke så mange av oss som har noe som helst på det juridiske, Dette er virkelig "juristmat" på mange sett og vis. Du kan ikke bare sette deg ned og lese disse lovene. Du må vite litt om forarbeidet og om den lille rettspraksis som er på skoleområdet. Jeg hadde gjerne sett at det var mye mer av rettspraksis på området, for da tror jeg vi hadde fått det litt mer firkanta og ikke fullt så mye synsing og skjønn...»

Flere informanter på det skolefaglige nivået uttrykker at de opplever lovverket i kap 9a som vanskelig. Samtidig er det mange av dem som sier at de ikke synes juss er vanskelig. Den generelle holdningen til regelverket er at det er strengt, men viktig for elevene.

Informantene brukte tilsynsrapportene ulikt i etterkant. Noen brukte dem som veiledningsmateriale og andre la dem bort i en skuff. Enkelte gav uttrykk for at de mente at det viktigste var å få lukket påleggene.

6.4 Mål og verdier

Det er skoleeier som får tilsyn, men det er utvalgte skoler som blir plukket ut som tilsynsobjekt. Kommunestyret er skoleeiere dvs. de er eiere av de offentlige skolene og har dermed ansvar elevenes grunnskoleopplæring.

Målet om nulltoleranse for mobbing og krenkelser er ofte uttalt av politikere. Dette understrekes også av informantene. De uttrykker at politikerne er opptatt av mobbing, og at de viser dette med å være opptatt av gjennomsnittstall fra Elevundersøkelsen. Spørsmålene rundt mobbing og trivsel får mest oppmerksomhet av politikerne.

Flere informanter mente at tilsyn kunne bidra til å nå skolens mål om lavere grad av mobbing. På spørsmål om man kunne merke at politikerne var opptatt av mobbing og krenkelser, nevnte flere av at dem, at politikerne var veldig opptatt av mobbing. Da de fikk tilleggsspørsmålet om «på hvilken måte de kunne merke dette?», var svarene i flere av tilfellene at kommunestyret var interessert i tilstandsrapportene. En skolefaglig sa:

«De (les politikerne) er veldig opptatt av dette både i forhold til enkeltsaker og i forhold til tilstandsrapporten. Jeg blir nesten litt lei meg, når det eneste de tar tak i bystyret gjennomsnittstall for mobbing. Dette viser et kommunalt bilde der noen er på f.eks. 1.0. Vi må forsvare hele kommunens samlede resultat.»

Det er stor enighet i rektorenes svar om at det er skolefagliges ansvar og oppgave å formidle informasjon om tilsyn til dem som er ansvarlige skoleeiere, altså politikerne. Tilsyn kan gi viktig beslutningsavgjørende informasjon, og politikere bør ha kjennskap til dette. Noen gav uttrykk for at de visste at lokalpolitikere hadde kjennskap til tilsyn på elevenes psykososiale miljø.

De fleste mente at politikerne burde ha denne informasjon, men at de ikke hadde den. Det var også enkelte skolefaglige som var usikre på i hvilken grad det politiske nivået var informert om tilsyn. Noen mente at informasjon om tilsyn ikke ville være så interessant for politikere fordi dette nødvendigvis handlet økonomi.

Det ble av flere sagt av flere at tilsyn kunne være en måte å få mere informasjon om skolens håndtering av mobbing og krenkelser på. Et par kommuner som har vært deltagere i nasjonale satsinger hadde som et av sine formål å få politikere mere interessert i skole generelt. De vurderte det slik at deltagelse i prosjektet muligens hadde ført til at politikere nå viste større interesse for tilsyn der temaet var mobbing og krenkelser.

En skolefaglig ansvarlig understrekte dette med å si; «Politikere er mye mere involvert i skole nå. Det viktigste er at det er en generell holdning og interesse fra skoleeier. Det har primært vært interessert for gode karakterer, nå er det større interesse for mål og hvordan vi jobber. De viser ikke en spesiell interesse for mobbing eller krenkelser, men det virker allikevel som de er mer involvert...»

En annen uttalte at politikere ved å lese eller bli informert om tilsynsrapportene kunne få større kjennskap til skolens innhold: «Dette er det man kan kalle "kjøtt på beinet» i forhold til det de etterspør og er opptatt av. Det er faktisk administrasjonen som må gå inn å si; «dette er viktig, nå ser dere hvordan det står til på de ulike skolene som nylig har hatt tilsyn.» Men i mitt hode er jeg ikke sikker på at politikere har sett dette...»

En annen rektor sa (med glimt i øyet)

«Vi var så "heldige" at vi ikke hadde skolefaglig ansvarlig i den perioden vi hadde tilsyn (latter), det var en fantastisk følelse. Rådmannen vår er veldig god, et romslig menneske og kvass når det trengs. Han gir absolutt inntrykk av at han har klare forventninger. Han er trygg på at det vi gjør det vi sier at vi gjør. Han var ikke med på detaljnivå i tilsynet, men han følte seg veldig komfortabel med det vi har gjort...»

På kommunenes sentralforbunds (KS) hjemmeside står det at en aktiv skoleeier skal arbeide systematisk for å sikre gode arbeidsbetingelser, fastsette mål, vurdere kvalitet og følge opp hver enkelt skole og skoleleder, slik at kvaliteten på undervisningen i alle skoler og i alle klasser blir best mulig. Et godt skoleeierskap er utfordrende.

«Skoleeierskapet er utfordrende fordi utdanningssektoren har mange og til dels motstridende mål. Dette kan bl. a. gjøre seg til kjenne gjennom at det mange steder er et gap mellom det som skolenivået opplever at er viktig for å sikre en god skole, og det skoleeier etterspør. Dette kan vitne om at styringsparameterne og/eller styringsdialogen ikke har den legitimiteten som er nødvendig for at den skal virke. En annen utfordring for skoleeier er at det ikke er sikkert at dialog omkring kvalitetsvurderinger og resultatet med foreldre, og i kollegiet på skolen, leder til bedre undervisningspraksis i det enkelte klasserom. Prosessene som finner sted i skolen bidrar altså ikke nødvendigvis til profesjonalisering (KS hjemmeside, 2013).»

Tilsynet er ment som et styringsverktøy, **for å bidra til at skolene** følger kap 9a i opplæringsloven. Dersom kap 9a i opplæringsloven ikke brytes, kan flere barn oppleve å være

trygge i tiden de er på skolen. De voksnes håndtering av lovverket kan være av avgjørende betydning.

6.5 Konklusjon

Skolefaglige er en del av administrasjonen, som igjen ligger under kommunestyret. Hypotesen ble laget med bakgrunn i manglende oppfølging av tilsyn fra skoleeiers side.

Ingen av svarene tyder på at det er det strenge hierarkiske systemet som skoleeier er underlagt, som er avgjørende for manglende oppfølging og spredning. Ei heller at lovverket er for vanskelig eller at Fylkesmannens tilsyn er for regelorientert. Snarere tvert i mot svarer de fleste at de synes tilsyn er viktig, fordi det gir god opplæring på den enkelte skole. Det tyder på at de aksepterer tilsyn som et styringsverktøy fra statens side.

Informantenes svar kan derimot tyde på at skoleeier selv ikke har oversikt over sine egne skolers oppfyllelse av loven. Det kommer også frem at muligens ikke alle informantene har tillitt til at regelverket er implementert på alle skolene, til tross for at de har en forventning om at det er slik.

Informantenes svar avkrefter min hypotese om de i liten grad følger opp tilsynene fordi de underlagt et strengt hierarkisk system, der lovverket er for vanskelig og tilsyn for regelorientert. Det kommer heller ikke frem fra noen av informantene at tilsyn som virkemiddel er uegnet for å nå målet om nulltoleranse.

6.6 Hypotesen sett i et institusjonelt (kulturelt) perspektiv

Min andre hypotese at det er for dårlig kommunikasjon mellom administrasjonen og skoleeiere i kommunene.

Kommunikasjon er et begrep med et omfattende innhold. I følge Jacobsen og Thorsvik (2009) kan kommunikasjon beskrives som en kontinuerlig prosess der medlemmer opprettholder og forandrer organisasjon gjennom å kommunisere med individer og grupper av mennesker både internt og eksternt. Effektiv kommunikasjon er at mottakeren oppfatter budskapet slik senderen hadde tenkt, og at sender og mottaker utvikler felles forståelse. Sender må ha evne til å sette seg inn i mottakers situasjon for å få til dette (ibid).

Kommunikasjon kan være alt fra den hverdagslige samtalen med en kollega på skolekontoret, til hva og på hvilken måte man kommuniseres oppover til det politiske nivået for å nå gitte statlige mål. Kommunikasjon kan være samspill mellom kommunestyret og administrasjonen.

Kommunikasjon omhandler alt av styringsverktøy, teknologisk kommunikasjon og direkte kommunikasjon ved dialog. Veiledning og informasjon.

En av regjeringens forventninger, i følge «Lærerøftet» (2014), er at skoleeierne, kommuner og fylker rundt om i hele landet skal ta et hovedansvar for å utvikle skolene lokalt. For å få til dette må skoleeierne ta ansvar.

En rektor understreker forventningene til kommunestyret med si:

«Du går til et verv som politiker, da har du et ønske og bør har en interesse for å utvikle i kommunen. Derfor bør de vise interesse og ikke bare komme når det er klager. Jeg kunne ønske at de kom innom skolen fordi de var interessert. Det kunne løfte opp måten å jobbe på og våre utfordringer. Man kunne f. eks jobbe gjennom en tverrfaglig gruppe i kommunen.»

En skolefaglig mente at politikere i større grad skulle vite om tilsyn: *«Det er jo klart at de i høyeste grad bør informeres om hvordan vi som skole jobber. De ser jo statistikker og leser statistikker, noen ganger dreier det seg om skolerestultater og andre ganger om mobbestatistikker. Det er klart at vi må inn å informere om hvordan vi jobber....»*

Kommunikasjon er grunnleggende viktig i en organisasjon. I følge Jacobsen og Thorsvik (2009) må avsenderen forstå den kulturen og dermed språket som mottaker befinner seg i og også hvilken annen type informasjon budskapet må slåss med om oppmerksomhet i andre deler av organisasjonen. Det var flere av informantene som uttrykte et ønske om at kommunestyret burde kjenne bedre til skolens innhold, og også skolens håndtering av mobbing og krenkelser.

6.7 Forventinger om samspill mellom skoleeiere

Stortingsmelding 20 (2011 – 2012) understreker at god grunnopplæring ikke er mulig uten et aktivt skoleeierskap i fylkeskommuner og kommuner. Et aktivt skoleeierskap og tett samarbeid med skolene er suksessfaktorer i arbeidet med å skape trygge psykososiale skolemiljøet som forebygger og håndterer krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.

«Det skoleadministrative kommunenivået er av stor betydning – for både politikerne og skolene. Barnehagene og skolene trenger en «oversettelse» av de politiske prioriteringene og målene til «sitt språk», og politikerne trenger et administrativt nivå med kapasitet og kompetanse til å jobbe med kvalitetsarbeid og de lovmessige forpliktelsene. Mangler denne kapasiteten, risikerer politikerne å miste viktig

styringsinformasjon, og faren er dermed til stede for at de ytre måleresultatene vil dominere kommunikasjonen og kvalitetsarbeidet. Å stille krav til kvalitetsarbeidet er grunnleggende for god eierstyring.»

(KS eierstrategi for barnehage og skole 2013 – 2016:4)

Politikere er valgt av folket, de skal være representative og de sitter en tidsbegrenset periode. Administrasjonen i en kommune er en utpekt person i en fast stilling, det forventes faglig dyktighet, det er meritokrati og det skal være en kjølig og distanse (Dag Ingvar Jacobsen foredrag Arendal Kommune, 2008).

Folkevalgtprogrammet 2015 – 2019 i regi av KS, er et gratis tilbud til alle kommuner og fylkeskommuner. Formålet er å få trygge og dyktige folkevalgte som aktivt involverer innbyggerne og som har god folkevalgt styring og høy etisk standard. «Programmet» skal gi folkevalgte en god forståelse av blant annet hva rollen innebærer hvordan samspille med administrasjonen.

«Mange kommunestyre- og fylkestingspolitikere føler at de har for lite politisk handlingsrom. Må det være slik? Nei, det skal ikke være slik. Det er alltid et handlingsrom for politikk. Kunsten er å finne rollen, få til samhandlingen, finne handlingsrommet og ta det i bruk (Lian 2015).»

Informantenes svar tydet på at kommunestyrer ikke hadde nok kjennskap til tilsyn. Av den grunn kunne de heller ikke etterspørre tilsyn og dets innhold, pålegg og oppfølging i kommunen. Forventingene til folkevalgte gitt i regi av KS, kan muligens bidra til å påvirke lokalpolitikere, slik at de bryr seg mer om også de lovmessige forpliktelsene de som skoleeier har.

Kommunikasjon i tilsynsprosessen, kommunikasjon etter tilsynet, kommunikasjon om pålegg

Ved gjennomføring av tilsynet ser Fylkesmannen at det er ulik praksis om rådmann eller andre fra det politiske nivået er med på formøtene. Hensikten med formøtene er å få en grundig opplæring i lovgrunnlaget tilsynet gjennomføres på. I disse møtene får man grundig informasjon om hva som skal til for å ikke få pålegg. Den politiske delen blir også i mange tilfeller invitert til formøte, men det er ulik praksis om skoleeier stiller. Sluttmøte gir

informasjon om eventuelle pålegg. I følge Utdanningsdirektoratet (2012) skal rådmannen eller noen egne, være representert på sluttmøte der foreløpig tilsynsrapport legges frem.

Informantene har ulikt syn på om det er hensiktsmessig å informere om tilsyn på kap 9a oppover i systemet. Det var ulik kultur og begrunnelse for å informere det politiske nivået. Dette støtter opp under teorien om at det i organisasjoner utvikler seg ulike normer og forventninger. Flere mente at det var nok at det ble kommunisert om elevenes læringsresultater og læringsmiljø i den såkalte årlige obligatoriske tilstandsrapporten.

6.8 Kultur og sti - avhengighet

De første tilsynene i opplæringssektoren startet i 2006. Den gang var det blant annet spesialundervisning (§ 5- 1) og kommunenes kvalitetsvurderingssystem (§ 13 – 10) som ble kontrollert. Muligens var disse tilsynene utført innenfor strammere rammer og form enn det vi opplever i våre dager. Det er også mulig at tilsynsmyndigheten for ni år siden, utførte sitt oppdrag på en annen måte en hva man gjør i dag. Opplevelsen man hadde med de første tilsynene, kan prege en organisasjon videre.

Det var flere eksempler på at skolefaglige hadde et forhold til skoleeiere som bygde på deres tidligere erfaringer. En erfaring var at det ikke var store forventinger til kommunestyret fra skolefaglige. En skolefaglig svarte dette da jeg spurte om hva han i sin posisjon gjorde for å påvirke de politiske skoleeierne:

«Det er nok en del holdninger og en del kulturbetinget som ligger her, det er ikke til å komme forbi. For noen politikere er ikke skole så viktig. Du må selvfølgelig komme deg gjennom på et vis, komme deg på yrkesskolen, få deg et yrke for da går det deg vel i livet. Nei, skole det er noe kjedelige greier, jeg vet at politikerne kan ha en slik holdning.»

Informantene underbygger denne argumentasjonen med at det oppleves bedre med tilsyn nå enn før. De understreker at det har skjedd en endring med større grad av veiledning og det opplever de som positivt. Læringseffekten er også større nå enn tidligere.

Hvordan det var før og hva kan dette ha å si for de tilsynene som gjennomført i perioden 2010 – 2013 er det ikke noe enkelt svar på, men med bakgrunn i det institusjonelle perspektivet snakkes det om sti – avhengighet. Sti - avhengighet vil si at det første tilsynet danner grunnlaget for din opplevelse av de neste. Kommunikasjonen mellom skoleeierne vil være avgjørende for om man opplever at tilsynet når frem til det politiske nivået. Siden det er

administrasjonen som legger frem saker for kommunestyret er det en avgjørende faktor at de opplever det som hensiktsmessig å legge frem f. eks. de siste tilsynsrapportene.

Dersom man i tilsynets begynnende år ikke la frem eller ikke fikk noe respons fra det politiske skoleeier nivå, vil det ikke være innarbeidet en kultur for å legge frem disse rapportene for kommunestyret. Det er ikke å forvente at skoleeiere vet hva tilsynet på kap 9a er eller at det faktisk kan være en del av kvalitetsvurderingssystemet.

Informantene var delt i synet på om de kommuniserte tilsynet og resultatene med skoleeiere. Flere mente det kunne være hensiktsmessig å holde politikerne orientert om tilsyn på kap 9a, siden dette omhandlet mobbing og krenkelsers. Andre mente det var viktig å informere oppover fordi kommunestyret ofte uttrykte at de var opptatt av disse problemene på skolene.

Et par informanter mente at politikernes holdninger avgjorde om de la dem frem.

Tilstandsrapportene var pålagte og ble lagt frem som sak hvert år, det forventet kommunestyret. Ingen av informantene koblet tilsyn til en del av tilstandsrapporten og kvalitetsvurderingssystemet.

En skolefaglig uttrykte seg slik om forventinger fra skoleeier: *«Vi er ikke avhengig av store forventninger fra dem. Dette er jo ikke noe slikt vi trenger penger til. Dette må vi jobbe med selv. Jeg savner ikke noe politisk engasjement rundt dette. Vi må jobbe med dette selv for at folk skal ha det bra...».*

Det var interessant å se at til tross for at skolefaglige uttrykker at de selv og politikerne er svært opptatt av mobbing, var interessen for tilsynsrapporten som et verktøy for å utvikle kvaliteten lavere enn forventet. En endelig tilsynsrapport gir god informasjon både om regelverket og eksempler på skolens praksis som kreves for å være innenfor lovverket.

Det ble uttrykt som et ønske at Fylkesmannen skulle utøve mere veiledning enn kontroll. Kommunikasjonen mellom skoleeierne vil være avgjørende for om man opplever at tilsynet når frem til det politiske nivået.

Det finnes mange kvantitative styringsverktøy og mye kvantitative data. Det at tilsyn ikke er et mye brukt verktøy til kvalitetsforbedring, kan være fordi det ikke har vært så stort fokus på å måle kvaliteten på elevenes psykososiale miljø i skolen tidligere.

Å ha gode kommunikasjonsferdigheter er ofte en del av den skolefagliges kompetanse. Har man dette, kan man i større grad kan påvirke og legge til rette for kommunestyret. Tilsyn og

dets innhold kan være et verktøy for politikere til å se sammenhenger de ikke tidligere har sett.

6.9 Roller i skolesystemet

Mange opplever at rolle – og ansvarsfordelingen i skolesektoren er uklar. Uklarheten rundt rollene i skoleeierskapet er i de siste årene i mye større grad kommet frem i ulike litteratur, forskning – og offentlige utredninger. Det er satsingsområder fra ulike instanser som blant annet KS, «Aktivt skoleeierskap» og Utdanningsdirektoratet med «Regelverk i praksis». Offentlige rapporter legger vekt på at det må bør tydeliggjøres hva de ulike rollene innehar av myndighet, ansvar og innhold.

KS mener at man for å sikre gode resultater og utvikle profesjonalitet i skolen, krever skoleledere i førersetet for utvikling av de menneskelige ressursene. Dette krever arbeidsgivere og eiere som er tett på sine ledere gjennom veiledning, støtte og forventning (NOU 2015: 2, Å høre til)».

Veiledning, støtte og forventning krever kunnskap, de riktige holdninger og gode kommunikative ferdigheter. En skolefaglig mente å ha stor påvirkning direkte på politikere. Muligheten til å påvirke mente denne hadde noe med sitt eget verdisyn å gjøre. «Det har noe med etikk å gjøre og noe med å gripe fatt i den myndigheten de faktisk har og bruke den på en måte som er formålstjenlig».

En annen skolefaglig ansvarlig sa: «Jeg må formidle til dem som har delegert rollen til meg. Det er viktig at de på politisk nivå vet noe om hvordan tjenesten i kommunen fungerer, det er jo en gyllen sjanse til å få sagt noe om det, samtidig som det sier litt om kvaliteten på det vi leverer...»

I følge Mintzberg (1976) kan rolle defineres som et organisatorisk sett av adferdsmønstre, knyttet til en identifiserbar stilling eller posisjon. Når en rolle knyttes til en bestemt adferd, oppstår det forventinger om at rollen skal fylles på en bestemt måte. Forventingene til hvordan rollen skal fylles vil variere fra ulike posisjoner og i ulike kontekster.

I organisasjonsteorien og i sosiologien kan en rolle defineres som summen av de forventinger og normer som knytter seg til en bestemt oppgave, stilling eller stillingsinnehaver. Skoleeier, dvs. utdanningsadministrasjonen og politikere i kommunen har ansvar for å følge opp vedtak,

mål og retningslinjer gitt av Storting og regjering. De har ansvar for å følge opp og forbedre kvaliteten på opplæringen i tett dialog med skoler (Regelverk i praksis 2013).

6.10 Kommunikasjon mot og med det politiske skoleeierskapet

Informantene viser til at det er ulik praksis om det politiske skoleeiernivået har kjennskap til tilsyn om elevenes psykososiale miljø. Alle sier at politikerne gir uttrykk for at de er opptatt av mobbing. De begrunner dette med at de er opptatt av gjennomsnittstallene i Elevundersøkelsen som omhandler mobbing og at disse tallene kommer frem i den årlige tilstandsrapporten. Enkelte henviser til kommunikasjon via møteprotokoller og at tilsyn som sak er lagt ved i kommunestyret som vedlegg eller protokoll

Ved gjennomføring av tilsyn ser Fylkesmannen at de ansvarlige skoleeiere som oftest ikke er involvert i formøter, gjennom tilsynsprosessen eller at de er deltagere på sluttmøtene. I flere av tilfellene sier informantene at rådmannen er til stede på sluttmøtene.

Det som imidlertid kommer klart frem fra flere av informantene, var at de ikke så på tilsyn som et viktig bidrag i kvalitetsvurderingssystemet. Svarene deres tydet på at det var Elevundersøkelsen som målte kvaliteten på elevenes psykososiale miljø.

Kommunikasjon, holdninger og handlinger

De uformelle normene kan være vanskelige å få tak i på en arbeidsplass. Passende adferd og handlingsregel baserer seg på hva som har skjedd i en organisasjon før. Det som forventes er med på å styre kommunikasjonen. Det kom ikke frem fra noen av informantene at politikere forventer eller ba om informasjon om tilsyn.

«Kommunikasjon er overføring av informasjon, ideer, holdninger og følelser fra en person eller gruppe til en annen. Kommunikasjon er viktig for interne integrasjon (koordinering, utvikling av felles kultur beslutningstaking og læring) og for ekstern tilpasning (informasjonsinnhenting og informasjonsformidling til og fra omgivelsene (Jacobsen og Thorsvik 2009).»

Det kan i enkelte av informantenes svar se ut som de ikke gir informasjon om tilsyn oppover i systemet, fordi de ikke tror at det politiske nivået er interessert eller forstår dette. Mye tyder på at manglende informasjon oppover i systemet, henger sammen med skolefagliges tidligere erfaringer. Politikere var i større grad interessert i det som kunne måles, eller dersom det var et behov for økonomiske midler. De mente at politikere var mere opptatt av læringsresultater, enn av elevenes psykososiale miljø.

Mange av informanter var tydelige på at de hadde et ønske om at politikere skulle være interessert i tilsyn. De mente også at de selv, i kraft av sin rolle som skolefaglig ansvarlig, kunne gi dem denne informasjonen. En skolefaglig sa:

«Vi bør vel egentlig legge det frem som saker i bystyret, men det er ikke alle tilsyn vi gjør det med. Vi orienterer skriftlig eller muntlig. Jeg må innrømme at vi etter hvert legger mindre vekt på å legge slike saker frem, fordi de politiske skoleeiere er veldig opptatt av noen ting, men mindre opptatt av andre ting.»

En annen skolefaglig sa: *«Alle rapporter legges frem i kommunestyret. De sier jo tross alt noe om utfordringene en kommune har. Du har jo ved tilsyn hatt noen utenfra som har sett inn i organisasjonen og påpeker ting, en relativt nøytral organisasjon...»*

Andre var mere aktive overfor politikere og mente at det var veldig viktig at politikerne fikk vite i om tilsynsrapportene og innholdet i den. En sa det slik: *«det er jo tross alt de som eier skolene og da bør de jo vite hvordan det står til...»*

En annen sa:

«Det handler om kommunikasjonen og om den informasjonsdelingen som vi må ha utenat at den blir for detaljert. Hva er det som funker? Og kanskje mere på hva er det som ikke funker og hvordan kan vi komme dit. Jeg mener ikke at politikerne skal vite om dette fordi at de skal bevilge penger til dette. Dette handler om hele vårt verdisett, hvor vi som kommune ønsker å ha fokuset vårt. Det kan bidra til at vi bygger sterke unge mennesker, de skal være trygge på at de faktisk ivaretas for de personene de er og at det er profesjonelle folk rundt dem...»

Det er et paradoks, at flere av de skolefagliges svarer, at de sitter med informasjonen om at enkelte skoler i kommunen sannsynligvis ikke følger lovverket. En konsekvens av dette kan være at skolene dermed ikke håndterer mobbing og krenkelser på den måten som er betegnet som god nok. Dersom informasjon om tilsyn ikke blir tydelig kommunisert oppover i systemet opprettholdes denne tilstanden uten at skoleeiernivået får kjennskap til dette.

Kultur

Ledere skal i teorien om det institusjonelle lederskap på den ene siden forvalte «historiske forventninger og på den andre siden bidra til endring. Forventing om kommunikasjon er at det skolefaglige skal gi støtte, informasjon og opplæring, samt kommunisere godt med

skolelederne. De skal informere politikere om saker som kan være viktige for å ta gode beslutninger til alle borgeres beste.

Informasjon om tilsyn kan være utfyllende for politikere i forhold til å vite om hvordan regeletterlevelsen er i kommunen og hvordan skolene håndterer lovverket.

Generelt viser størstedelen av informantene til en kultur der tilsyn ikke ble kommunisert godt overfor politikere

Økonomi

Et paradoks er at flere skolefaglige understreker at tilsyn ikke handler om økonomi. På samme tid mener flere av dem at lovverket er svært viktig fordi det faktisk kan få økonomiske konsekvenser for deres egne kommune jmf «Kristiansanddommen» og erstatningsansvaret kommunen ble dømt til å betale.

En av dem understrekte dette ved å uttale: *«mobbesakene som har vært går jo på erstatningsansvar og ikke direkte på de skolefaglige og rektorer...»*

En annen sa: *«Jeg har et veldig stort ansvar, særlig fordi vi vet at det betyr mye for skolen at politikere vet hvordan det står til, og at de ikke bare gir de penger. Det betyr veldig mye at de er interessert og at de har kunnskap, helst om hver skole.»*

Ingen av informantene nevner tilsyn i et effektivitets eller produktivitetsperspektiv. Det vil si hvor mye dette egentlig koster å ha tilsyn i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Forventninger fra politikere

Forventingene til politikerne var ulike. En skolefaglig mente dette: *«Jeg tror ikke de er så opptatt av tiltak i 9a, men de er opptatt av at det skal være nulltoleranse for mobbing. Når elevundersøkelsen ble lagt frem er de opptatt av hvordan dette følges opp på den enkelte skole. Hva gjør dere? Men de var ikke opptatt av dette etter tilsynet, for det ble ikke lagt frem.»*

En skolefaglig rådgiver vil ha store muligheter til å påvirke politikere, men deres ønske om å påvirke kan i følge March og Olsen baserer seg på om det lønner seg eller er passende. Sehested og Ejersbo mener at nedtoning av det faglige over tid kan føre til en reel risiko for at

tjenestetilbudet blir dårligere (Øgård 2005). Schein (1987) hevder at lederens oppgave er å påvirke organisasjonskulturen, samtidig mener Gunnar Berg (1995) at nøkkelen til all utvikling ligger å kjenne en organisasjonskultur.

6.11 Konklusjon

Hypotesen ble laget med bakgrunn i en antagelse om manglende oppfølging fra skoleeiers side skyldtes for dårlig kommunikasjon mellom administrasjonen og skoleeier.

Forskningen min viser at det er for lite fokus fra administrasjonens side på tilsyn som en del av § 13 -10 og kvalitetsvurderingssystemet. Flere av informantene viser ikke til å ha sett denne sammenhengen, og av den grunn kan det antas at det i liten grad blir kommunisert om tilsyn oppover i kommunestyret.

Administrasjonens påvirkningsmuligheter gjennom dialog, kommunikasjon- og informasjon om tilsynet finner i liten grad sted overfor kommunestyret. Dette til tross for at flere av informantene på det skolefaglige nivået, selv mente de hadde stor mulighet til å påvirke det politiske nivået. Svarene deres viser at de ikke gjorde dette i praksis.

Flere av de skolefaglige mente at kommunestyret i stor grad var opptatt av saker som viste gjennomsnittstall eller som var avhengig av økonomiske tildelinger. De hadde ingen forventning om at tilsyn ville engasjere eller være av interesse for politikere. Med bakgrunn i denne manglende forventningen la de ikke vekt på å informere om tilsynet. Kun et fåtall av informantene la vekt på at man i langt større grad burde utdype og kommunisere tilsynets formål, lovbrudd og pålegg oppover i systemet. Svært få av dem uttrykte at man ved hjelp av god dialog, samspill og refleksjon, kunne gi kommunestyret en mulighet til å forstå innholdet i tilsynet og dets hensikt. Flere skolefaglige så ikke deres egen rolle og den påvirkningsmulighet de selv hadde ved å sette tilsyn på den politiske agenda. Med bakgrunn i informantenes svar bekrefte den antatte hypotesen.

Drøftingene rundt manglende oppfølging av tilsyn i de to perspektivene, viser imidlertid at det ikke slik at det kun det ene eller det andre perspektivet som kan forklare manglende oppfølging fra skoleeiers side. Her må man dra veksler fra begge perspektivene, allikevel viste informantenes svar at det kulturelle perspektivet har stor betydning for oppfølging av tilsyn.

Kapittel 7 Hva skal til for at man bruker tilsyn mere aktivt fremover?

I dette kapittelet vil jeg ta for meg hovedtrekk i svarene fra de bekreftede eller avkreftet hypotesene. Hovedfunnene herfra brukes for å svare på den tredje problemstillingen: «Hvordan skal vi klare å få kommunene som skoleeier til å bruke tilsyn mere aktivt i fremtiden»? Til sist vil jeg systematisere informantenes svar i et skjema, og dermed få frem hvilke implikasjoner dette kan få for skoleeiere og Fylkesmannen som tilsynsmyndighet.

7.1 Funn fra det instrumentelle perspektiv satt inn i et fremtidsperspektiv

Hypotesen i dette perspektivet var at skoleeier i liten grad fulgte opp tilsynene fordi de underlagt et strengt hierarkisk system, der lovverket er for vanskelig og tilsyn for regelorientert. Den andre hypotesen var at skoleeier opplever at tilsyn som virkemiddel er et uegnet for å nå målet om nulltoleranse for mobbing og krenkelser. Disse hypotesene ble avkreftet og det kom frem ulike forslag til å bruke tilsyn mere aktivt.

Kompetanseheving - ansvaret ligger hos skoleeier

Et stort flertall av informantene mente at det politiske skoleeierskapet burde vite om tilsynene som omhandlet kap 9a i opplæringsloven. De antok at skoleeier selv ikke hadde en god nok oversikt over egne skolars oppfyllelse av lovverket.

Kommunestyret som skoleeier, har ansvar for opplæring og kompetanseheving av alle ansatte. Skoleeier må, i større grad, ta ansvar for å sikre at det er kompetanse i kommunen om opplæringsloven og forvaltningsloven.

Skolene skal løse oppgavene de har i tråd med lovverket. Det kan få store konsekvenser for elevenes rettigheter, dersom de som har det daglige ansvaret, ikke kjenner til eller har fått opplæring i gjeldende lovverk. Manglende juridisk kompetanse gir lav regeletterlevelse, noe som igjen ikke sikrer elevenes rett til et godt psykososialt miljø. Det kom også frem at det ble forventet fra skolefaglige at rektorer fulgte opp lovverket. Tilsyn ble sett på som god opplæring for tilsynsobjektene. Samtlige rektorer og skoler i en kommune må få opplæring i lovverket, man kan ikke basere opplæringen på dem som får lovighetstilsyn.

Nasjonalt kvalitetsvurderingssystemet (NKVS) – muligheter ligger hos skoleeier

Skoleeier må ta ansvar og se til at tilsyn er en del av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Tilsyn er et styringsverktøy av kvalitativ art. Det går frem av §

13 – 10, at skoleeiers ansvar må synliggjøres i forhold til lover og regler. Administrasjonen må sørge for at tilsyn blir en del av tilstandsrapportene og at de blir gjort kjent som en del av dette systemet.

Man bør nyttiggjøre seg kvalitative data på en mere systematisk måte. Flere mente at politikere gav uttrykk for å være opptatt av mobbing ved gjennomsnittstall i f. eks i tilstandsrapporter og elevundersøkelser. Samtidig viste de til at kvantitative undersøkelser sa lite eller ingenting om den reelle tilstanden for alle elevene i skolen. Det fordret god og utfyllende informasjon om Elevundersøkelsen skulle ha en verdi i kvalitetsforbedringsarbeidet.

Oppfølging og forpliktelser – ansvar ligger hos skoleeier

Det Felles Nasjonale Tilsynet var ment som et styringsverktøy og skulle bidra til at skolene følger opp lovverket i opplæringsloven. Dersom kap 9a i opplæringsloven ikke brytes, kan flere barn få oppfylt sin rett til å være trygge i den tiden de er på skolen. Mange mente at tilsynet var formålsrasjonelt, dvs. det kunne bidra til å oppfylle målet om færre krenkelser dersom personalet håndterte dette riktig.

Mange refererte til at Elevundersøkelsen var en mulighet for elever til å si ifra og bli hørt. I stor grad viser det seg at denne ikke ble brukt slik den er tenkt etter opplæringsloven. Informantene mente dessuten at gjennomsnittstall og benchmarking (sammenligninger med andre skoler/kommuner) sier lite eller ingenting om de voksnes håndtering av mobbing og krenkelser. Kvantitativ data kan suppleres med opplysninger etter tilsyn, slik at skolens håndtering av lovverket kommer frem. Lovbrudd og pålegg kan indikere tilstander på andre skoler i kommunen.

Flere ønsket at skoleeiere skulle vite noe om tilsyn fordi både rapporter og resultater kunne si noe om skolens indre liv. En skolefaglig uttalte seg slik om dette; *«Hvis de (les politikere) ikke vet hva vi driver med så godtar de alle innsparingsforslag. De må vite hvordan vi bruker pengene våre og om de er fornøyd med dette.»*

En annen skolefaglig uttalte seg slik: *«Det er mitt ansvar å gjøre dem oppmerksom på dette. De er opptatt av karakterer og grunnskolepoeng og lærertetthet. De ser ikke dette med tilsyn og spør ikke om dette med tilsyn. Det er jeg som må si noe om det.»*

7.2 Funn fra det kulturelle perspektiv satt inn i et fremtidsperspektiv

Hypotesen i det kulturelle perspektiv var at det er for dårlig kommunikasjon mellom administrasjonen og skoleeiere i kommunene om tilsyn. Denne hypotesen ble bekreftet av informantene.

Det viste seg at det var færre skolefaglige enn antatt som kommuniserte tilsyn oppover i systemet. Flere begrunnet dette med at de trodde at politikere ikke var interessert i slik informasjon. De oppfattet det som om kommunestyret i større grad var interessert i det de måtte bevilge penger til og det måtte man jo ikke i forhold til elevenes psykososiale miljø

Administrasjon + politikere = god kommunikasjon, samhandling og involvering er viktig

Kommunestyret må utvikle sitt eget skoleeierskap. Skoleeiere er ansvarlig for skolens innhold, også det psykososiale. Spesielt rektorene mente at det i langt større grad måtte kommuniseres og informeres til politikere om tilsynet, dets hensikt og muligheter. De oppfattet tilsyn som en god mulighet til å gi skoleeiere innsikt i skolens virkelige liv. Det å vite hvordan ansatte i egen kommunen håndterte mobbing og krenkelser, burde skoleeiere få kjennskap til. Flere uttrykte at tilsyn kunne bli sett på som en kvalitetssikring av egne tjenester.

Det ble sett på som viktig at administrasjonen klarte å «oversette» og tydeliggjøre terminologien fra skolen overfor politikere. Dermed kunne kommunestyret klare å nyttiggjøre seg informasjonen. En av oppgavene til rådmannen er å gi relevant irrelevant informasjon oppover i systemet. I følge Jacobsen og Thorsvik (2009) viser forskning at det ikke er uvanlig i et hierarkisk system at underordnede og mellomledere underslår negativ informasjon og forsøker å omtale seg selv og sitt på den beste måten. Videre mener de at det er naivt å tro at underordnede frivillig vil gi overordnede informasjon som stiller dem selv eller arbeidet deres i et dårlig lys. Et tilsyn, der man har fått mange lovbrudd eller pålegg, kan for rektorer og kommuner, oppleves som om man ikke har utført jobben sin på best mulig måte.

En skolefaglig mente at det burde være større åpenhet også rundt det man gjorde feil i skolen og at derfor tilsyn var viktig. Han uttrykte seg slik:

«Det bør være større åpenhet rundt «svakhetene» i det som gjøres i skolene. Det er åpenbare mangler i skolene, forsømmelser og det er viktig at de også kommer til overflaten. For å gripe fatt i det burde feil og mangler kommet tydeligere frem. Man

har en tendens til å flagge sin egen enhet og sin kommune litt « tilglanset» og med litt fin «glasur» for å fremstå med godt omdømme...»

Administrasjonen må kommunisere om tilsynsrapporter på et språk politikere forstår. I følge Jacobsen og Thorsvik (2009) kan kommunikasjon være avgjørende for å lykkes i å sette ut i livet planer og realisere organisasjonens mål.

En rektor mente at administrasjonen måtte gi politikerne kunnskap om tilsyn. Han uttrykte seg slik: *«Beslutninger og beslutningsgrunnlag kan bli bedre dersom de har kunnskap og kjennskap til saker som handler om elevenes psykososiale miljø.»*

Administrasjonen må bevisstgjøre skoleeiere på hva tilsyn på kap 9a er og hvilke konsekvenser det kan få for elevene dersom de ansatte ikke håndterer loven på en riktig måte. De bør være tett på skolene, støtte, kreve å gi dem veiledning. De må ha forventinger til regeletterlevelse og de må følge opp i etterkant av et tilsyn.

Bedre innsikt og kommunikasjon om skolens innhold.

Informasjon om tilsyn må bli tydelig kommunisert oppover i systemet. Det politiske nivået må få kunnskap og innsikt i hvordan regeletterlevelsen er på skolene i egen kommune. Dersom dette ikke skjer, og man antar at det også er lovbrudd på andre skoler, følger skoleeier ikke opp lovverket jmf. § 13 – 10 i opplæringsloven.

Informasjon oppover i systemet til kommunestyret er viktig. Flere av informantene på begge nivåene mente at kommunestyret i stor grad var opptatt av plan, bygg og økonomi. Dette opplevde de i mange tilfeller som lite motiverende, fordi det å være skoleleder krever langt mere enn å holde budsjetter. En skolefaglig uttrykte seg slik:

«En opplever jo her at en skole fungerer hvis den ikke bryter budsjettene. Hvis man kommer ut i null år etter år etter år, så er tingene i den skjønneste orden. Nå har vi begynt å bli målt på grunnskolepoeng og nasjonale prøver. Vi får rapporter i forhold til levevilkårene, også ser vi at det er «mis- match» et sted i forhold til forventningene til grunnskolepoeng, inputen, all kompetanse og pengene vi bruker»

Det er et stort forbedringspotensial i utforming og bruk av den årlige tilstandsrapporten. Mange nevnte 13 – 10 systemet, men det var ingen som konkret viste til at tilsyn var kommunisert oppover til kommunestyret som en del av dette systemet. En rektor ønsket en tettere dialog med det politiske nivået, han ønsket å fortelle om alt det flotte skolene gjorde

ved å skape nye møteplasser eller ved bli invitert i politiske utvalg som for eksempel oppvekst- og kulturutvalg. Nye møteplasser kunne skape ny kunnskap for alle. Man kunne orientere om pålegg man hadde fått, prosesser som var på gang og hvordan man hadde tenkte å ta tak i dette videre. Det å fremme en sak kunne gjøres via skolefaglige.

De mente at mye av informasjon fra administrasjonen trengte utfyllende dialog dersom det skulle gjenspeile virkeligheten. En stor del av rektorene ønsket at politikere i større grad skulle vite hvordan de jobbet, hva de gjorde og hvorfor de gjorde det slik eller slik

Forventningsavklaringer fra bestillere og til dem som gir informasjon oppover.

Forventninger ble nevnt i mange sammenhenger. En skolefaglig ansvarlig sa at:

«Det ville vært fint å få tydelig styring fra politisk hold på dette feltet. De kan f.eks. si: «Vi akseptere ikke dette». Men for at de skal være så tydelige, må de ha klar informasjon om tingenes tilstand. Det er mye bra i vår kommune, mye er på stell, men det er klart at det at elever mobbes er uakseptabelt. Det er straffbart. Det er absolutt ønskelig at politikere var tydeligere i forhold til dette»

Flere informanter uttrykte at kvalitetsarbeid må planlegges, gjennomføres og følges opp på måter som styrker samspillet mellom politikk, administrasjon, profesjon og brukere.

7.3 Hva som skal til for at kommunene skal bruke tilsynet mere aktivt i fremtiden?

Hovedfunnet som kom frem på det direkte spørsmålet om hva som skal til for at skoleeier kan bruke tilsyn mere aktivt i fremtiden var større grad av læring og spredning i kommunen.

Læring og spredning av kunnskap

Det å forstå tilsynets lovlighet tas av flere frem som et viktig poeng. De mente at dersom man hadde sett nytteverdien av tilsynet ønsket man å sette det på dagsorden. Informantene mente at det var skolefaglige som hadde det største ansvaret for å dele kunnskap fra tilsyn til de andre rektorene i kommunene. Flere nevnte at tilsynsrapportene i etterkant kunne brukes til læring. De mente at det i dem var konkrete tips om forebygging, om hvordan handlingsplikten og vedtaksplikten skulle gjøres etter loven og ikke minst hva som krevdes av samarbeid og medvirkning av ulike rådsorgan.

Tilsynsrapportene kunne gi god veiledning. Det var fint at andre skoler kunne lære hva som skulle til for å få på plass lovverket, system, rutiner og god praksis ved å lese

tilsynsrapportene. Erfaringsdeling og oppfølging internt i kommunene ble nevnt som forslag til økt kunnskap om temaet. En rektor mente dette om involvering:

”Involvering er viktig og hvordan involverer man?» Man må ha et aktiv og oppriktig ønske om å sette dette høyt opp på agendaen. Da har du det med deg i alt du tenker og gjør og i all opplæring. Både med tanke på kompetanse du vil ha og hvordan man setter opp planer rundt lederopplæring og kommunikasjon rundt ledere”.

En annen rektor, som hadde fått i oppdrag å videreformidle stoffet til andre kolleger, brukte mye tid på å sette seg inn i dette i etterkant.

«Jeg så da hvor viktig den paragraf 9a var og når jeg satt meg ned og skulle lage mine egne powerpointer, så fikk jeg jo dette inn under huden. Man må jo bruke tid og kanskje få konkretisert dette enda bedre, for å forstå dette»

Mange var opptatt av læring og implementering i etterkant av tilsynet, og flere mente tilsyn i langt større grad kunne benyttes til opplæring overfor kolleger på skoleledernivå. Rektorene var i større grad enn skolefaglige, opptatt av at dette handlet om ledelse og prosesser i personalgruppen. De mente de selv hadde ansvar for å få dette implementert i eget personale.

Flere var opptatt av at det var langt mellom det å sette likhetstegn mellom informasjon og læring. En rektor, som hadde opplevde at skolefagliges forventninger var at de skulle lære seg stoffet selv, uttrykte seg slik:

« Det er ikke sikkert alle får med seg dette ved at skolefaglige sender ut mailer med tilsynsrapporter med pålegg. Man må jo bevisstgjøres og diskutere dette enda mere. Det nytter ikke bare å få det tilsendt noe for man lærer ikke alltid av det man bare får tilsendt, nettopp fordi man ikke gjør det til sitt eget. Det kan bli litt vanskelig, paragrafer er jo litt vanskelig. Når du sier «paragraf» blir folk litt sånn, «nei det er for jurister og for de litt over meg». Sånn tenker jeg også, og jeg skulle jo egentlig ikke tenkt sånn, nå som jeg er skoleleder, men det gjør jeg og da blir jeg bare «Ole».

Mange ønsket opplæring og veiledning fra Fylkesmannens side i større grad enn kontroll. Det å legge opplæringen til skolefaglige og løfte disse først var et ønske. Nytteverdien ble sett på som større ved å lære denne gruppen godt opp, med en forpliktelse om videre intern opplæring i rektorkollegiet i kommunene.

«Du kan ha tilsyn kombinert med veiledning og knytte dette opp mot det tilsynet overfor hver enkelt kommune. Det trenger ikke nødvendigvis være nede på skolenivå. Det holder med et møte med den skolefaglige i den enkelte kommune + lederteamet og tilsynsfører for tilsynet eller en annen som har innsikten. De kan spørre; Hvor er dere på vei nå? Hva er det dere har gjort? Og igjen kvalitetssikre dette sammen med dem det gjelder, da kan det bli resultater»

En rektor var opptatt av at endring ikke skjedde over natta og at man måtte ha gode utviklingsprosesser: *«Når ting skal implementeres kan man ikke skrive en lapp og si ”dette skal implementeres!» Det må jobbes aktivt og det må jobbes mye med tilsyn i etterkant»*

Til sist trekker jeg frem en rektor som mente at tilsyn på elevenes psykososiale miljø var veldig viktig. Han understreker dette med å si om si noe om hvorfor han mente det var viktig:

«Lærerne opplever at de har så mange krav. Det er så mange kompetansemål elevene skal nå, men min jobb er å si, «dette er enda viktigere, for forskning viser at har du det ikke greit på skolen, så skjer det heller ingen læring.» Vi må ha noen pilarer, det psykososiale miljøet er det ene beinet og det faglige er det andre beinet, hvis dette halter så kommer vi jo ingen vei...»

7.4 Funn og implikasjoner

I tabellen under viser jeg hovedfunn på den siste problemstillingen: «Hva skal til for at kommunen skal bruke tilsyn mere aktivt i fremtiden?» Det legges vekt på informantenes egne uttalelser. Fire forhold vises i tabellen. Den første kolonnen viser hva informantene mener skal til for å få til bedre regeletterlevelse. Den andre kolonnen viser hvem de mener har hovedansvaret for dette. I den tredje kolonnen kommer det frem utvalgte hovedtrekk fra informantenes svar om *hvorfor* de synes tilsyn er viktig. Den siste kolonnen viser hvilke implikasjoner dette kan få for Fylkesmannen.

Kommunikasjon og god dialog spesielt vertikalt, sees på som viktig. Ansvarlige politikere må bestille og sette på agendaen informasjon som omhandler skolens innhold. Politisk forankring av tilsyn, kan føre til at kommunestyret blir bedre orientert og mere opptatt av om skolens ansatte utøver riktig regeletterlevelse.

Administrasjon skal bidra til å vise vei og de skal være brobygger. Utveksling av kunnskap og kompetanse vertikalt og horisontalt sees på som grunnleggende viktig for suksess i offentlig sektor.

Figur 2 – skjematisk oversikt over hva som skal til for å bruke tilsyn aktivt i fremtiden

Hva skal til?	Hvem har ansvaret?	Hvorfor er dette viktig?	Hvilke implikasjoner får dette for Fylkesmannen?
Opplæring og kompetanseheving av alle ansatte i aktuelle deler av opplæringsloven.	Skoleeier Administrasjonen	Mangelfull opplæring og kompetanse pr dags dato kan føre til at elevenes rettsikkerhet svekkes Lav juridisk forståelse kan gi mangelfull regeletterlevelse Det kan se ut som om tjenestene i kommunene ikke er i samsvar med lovkrava, til tross for opplæring og gjennomført tilsyn i samme kommune.	Aktive deltagere på satsningen «Regelverk i praksis». Regionale forpliktende fellessamlinger for administrasjoner og skoleeiere i fylket. Samarbeide med Udir og KS. Ny metodisk tilnærming med større fokus på læring og implementering ... Produsere materiell og bidra med kurs.
Informasjon til elever og foresatte om rettigheter og plikter	Skoleeier Administrasjon Skolene	Mangelfull informasjon til foreldre undergraver deres rettigheter	
Forpliktende regeletterlevelse av opplæringsloven og forvaltningsloven	Skoleeier Administrasjon	Manglende forpliktende regeletterlevelse får konsekvenser for alle elever Forventninger i seg selv fører ikke til resultater. Forventninger uten oppfølging og sanksjonsmuligheter fører ikke til moralsk, etisk eller økonomisk forpliktelse.	Tilsyn på kap § 13 – 10 systemet Fylkesmannen må følge opp.
Barnekonvensjonen må sees i sammenheng med elevenes rett til å bli sett og til å medvirke Barnekonvensjonen art 3 og artikkel 12	Skoleeier Administrasjon	Til barnets beste (artikkel 3) Handlinger som angår barn som foretas av myndigheter og organisasjoner skal først og fremst ta hensyn til barnets beste. A si sin mening og bli hørt (artikkel 12) Barnet har rett til å si sin mening i alt som vedrører det og barnets meninger skal tillegges vekt	Samarbeide om og informere om «Sjumilssteget» Dra nytte av andre avdelingers kunnskap og innsikt, internt/eksternt.
Tilstandsrapporter bør suppleres med kvalitativ informasjon	Administrasjonen Skolene	Tilsyn er ikke med Kvantitative gjennomsnittstall gir ikke utfyllende og korrekte opplysninger	Tydeliggjøre og endre standard mal for tilstandsrapport (Udir) Følges i større grad opp som et resultat/produkt av embetsoppdraget til Fylkesmannen
Bedre kommunikasjon mellom skoleeier og administrasjon	KS – «Bedre skoleeier programmet» følges opp Folkevalgtopplæring høstens (2015) sammen med Fylkesmannen, KS, skoleeiere og administrasjon	Være gode brobyggere Oppover og nedover rettet informasjon og kunnskap Flytte fokus over på elevenes psykososiale miljø Øke motivasjon til skoleleder Riktige beslutningsgrunnlag Troverdighet til politikere	Samarbeid og samspill med KS Forenkle og tydeliggjøre språket i formidlingen Opplæring i skolen som organisasjon Opplæring i relevante formidlingsteknikker
Læring og spredning av kunnskap om tilsyn til andre skoleeiere, skoler i egen kommune og ulike Rådsorgan	Administrasjonen Skolene	Offentlig sektor bør i større grad åpne opp for å lære av hverandre. Må tøre å vise feil og mangler for å få til bedring. Læring om tilsyn kan føre til økt motivasjon, bedre involvering og en større trygghet for mange ansatte Tilsynet kan i større grad kan få konsekvenser for langsiktig læring og kvalitetsforbedring dersom lederskapet i hver enkelt kommune viser vilje til å lære av egne og andres erfaringer	Bruke Utdanningsmøter, Være pådrivere overfor kommunene. FM må innrette tilsynene med tanke på større grad av læring Fylkesmannen gis tilbakemelding på hvordan spredning og oppfølging er gjort.

7.5 Avslutning

618. 996 elever gikk skoleåret 2014/2015 i offentlig eller privat skole i Norge. Hvert enkelt av disse barna har rett til et trygt læringsmiljø fritt for mobbing og krenkelser.

Welstad (2011) mener han at barn har ikke tilstrekkelig kunnskap om sine rettigheter og at de av den grunn ikke kreve å få dem oppfylt. Elever er i større grad enn mange andre rettssubjekter avhengig av hjelp utenfra for å kunne etterspørre og få oppfylt det de etter loven har krav på.

Vi må kunne forvente at barn møter voksne, som gjør alt de kan for at barnet skal få innfridd retten til et godt psykososialt miljø. Ordførere, rådmenn, skolefaglige ansvarlige, rektorer og skoleledere, lærerne, assistenter og alle andre ansatte plikter å øke sin egen kompetanse på feltet. De må forstå *hvorfor* de må reagere, *hva* de må ha kunnskap om, og plikten de har til å håndtere mistanke og kunnskap om mobbing og krenkelser etter lovens krav.

Hensikten min med denne oppgaven er å belyse et stort og komplekst samfunnsproblem slik at alle voksne gjør sitt beste for at elevenes rettigheter i skolen blir ivaretatt.

Dersom Odin hadde levd i dag ville det vært fint å kunne si til ham;

«Odin – nå hjelper det å si ifra, nå gjør de noe uansett», da tror jeg han ville opplevd å bli sett, hørt og forstått.

Kapittel 8 Litteraturliste

Aursjø, G., Gravås, M., Johansen, K.B., (2013). *Mission impossible? Om tilsyn og læring i organisasjoner*, Master of Public Administration 2013 fra Handelshøjskolen i København

Baldersheim, H., og Rose L. E. (2005). *Det kommunale laboratorium*, Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

Christensen T., Læg Reid P., Roness P. G., og Rørvik, K.A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*, Oslo: Universitetsforlaget 2009

Dahl, T. (2013). *Skoleutvikling og utdanningsledelse*, NTNU

Deloitte, Utdanningsdirektoratet (2013). «*Bedre samordning av statlige tilsyn og kommunal egenkontroll på opplæringsområdet*», rapport

Egeberg, Morten (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum – Norli

Fevang, G., og Andersen, J. (2014). *Hvordan kommuniserer skoleledere?* UiA 2014

Fløgstad, T. R., Helle, G. (2007). *Helhetlig skoleutvikling, fra kenguruskole til lærende organisasjon*, Oslo: Kommuneforlaget 2007

Helgøy, I. og Homme, A (2013). *Ansvar, innsats og praksis i arbeidet for bedre læringsmiljø*, Evaluering av den nasjonal satsingen Bedre Læringsmiljø, Delrapport 3, 2013, Uni Rokkansenteret Rapport 1 -2013

Jelstad, J.(2014). Bladet Utdanning nr 19/ 14. november 2014» artikkel «*Reparere, regulere, registrere*»

Jacobsen, D.I. (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Innføring i samfunnsvitenskapelig metode, 4.utgave Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Jacobsen, D.I., og Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer*, 4. utgave, Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjerke AS

Jacobsen, D.I. og Thorsvik, J. (2013). *Arbeidsbok og casesamling, «Hvordan organisasjoner fungerer»* 4. utgave, Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjerke AS

KS (2013). *Den gode skoleeier*, Kommunalt og fylkeskommunalt skoleeierprogram for læring, medskapning og resultater, KS i samarbeid med Kunnskapsdepartementet 2013

Utdanningsdirektoratet og KS (2007). Veileder om Kravet til skoleeiers «*forsvarlige system*» i henhold til opplæringsloven § 13 – 10.

KS hjemmeside 2015: <http://www.ks.no/fagomrader/utdanning-og-oppvekst/>

Lovdata 2015: <https://lovdata.no/>

- Larsen, Botnan K. (2010). *Elevenes rett til et godt psykososialt miljø – Opplæringsloven kapittel 9a*, Fylkesmannen i Aust – Agder 11. juni 2010
- Lian, E (2015). *Folkevalgtprogrammet 2015-2019*, Tillit Strategikonferansen i Telemark 10.2.2015, regiondirektør KS BTV
- Lillejord, S. (2014) Kunnskapsenter for Utdanning, *Tilstandsrapporten som en del av kvalitetsvurderingssystemet foredrag*, Oslo: Udir 04.09.2014
- Møller, J. (2009). *Ansvarliggjøring av skolen – ledelsesutfordringer og krav til kompetanse*. Konferanse om ledelse og kvalitet 12. - 13. februar 2009
- Møller, J og Ottesen, E (2011). *Rektor som leder og sjef*. Om styring, ledelse og kunnskapsutvikling i skole. Oslo: Universitetsforlaget
- NIBR (2011). *Samordning av statleg tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode*, NIBR – rapport 2011: 28
- NIBR (2009:19). *Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring*, NIBR – rapport 2009:19
- Nordahl, T. (2010). *Læringsmiljøets betydning og bruk av veiledningsmateriell*, Bergen: 25.05.10
- NOU 2014: 7 (2014). *Elevenes læring i fremtidens skole*, Et kunnskapsgrunnlag. Oslo: Kunnskapsdepartementet 3. september 2014
- NOU 2015: 2 (2015). *Å høre til - virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Oslo: Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 9. august 2013. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 18. mars 2015.
- Pricewaterhouse Coopers (2009) *Kom nærmere!* Sluttrapport fra FOU – prosjektet « Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte. Tønsberg/Oslo 1. desember 2009
- Rekdal, Markussen C. (2013). *Instrumentelt og/eller kulturelt: En komparativ analyse av to strategiperioder i SAS*. Oslo: UiO
- Sivesind, K. (2008). *JUSS + PED = SANT?* Om felles nasjonalt tilsyn i Oslo og Akershus 2008, Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling. Oslo: UiO
- Welstad, T. (2011). *Skoleledere som rettsanvendere*. Artikkel i «Rektor som leder og sjef», Møller, Jorunn og Ottesen, Eli. Oslo: Universitetsforlaget 2011
- Wendelborg, C. (2011). «Når tilsynet drar hjem? Hvordan lukker skoleeier avvik», februar 2011

Wendelborg, Christian (2015) *Mobbing, krenkelser og arbeidsro i skolen*, del 1, Analyse av Elevundersøkelsen 2014/2015, Mangfold og inkludering. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning

Stortingsmeldinger

St.melding 12 (2011 – 2012). *Stat og kommune – styring og samspel*, Det kongelige kommunal- og regionaldepartementet

St.melding 31 (2007 – 2008). *Kvalitet i skolen*, Det kongelige kommunal- og regionaldepartementet

Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratets rapporter om Nasjonalt tilsyn fra 2010 – 2012

Utdanningsdirektoratet Tilsynsinstruks for felles nasjonalt tilsyn 2010 og 2011, Udir 20.08.2010 Ronny Alver Gursli

Utdanningsdirektoratet Thomas Gisholt, 28.februar 2013

Udir – 2 – 2010. Retten til et godt psykososialt miljø etter opplæringsloven kapittel 9a. 15.06.2010, Udir ved saksbehandlere Larsen, K., og Austad, H.

Regelverk i praksis (2013). *Prosjektrapport Delprosjekt 2 Roller og ansvar*.

Utdanningsdirektoratet 2013.

<http://www.udir.no/Regelverk/regelverk/tilsyn/>

Udir (2015). Oppsummeringsrapporter

<http://www.udir.no/Regelverk/regelverk/tilsyn/funn/Oppsummeringsrapporter/>

Udir (2015). *Et trygt og likeverdig tilbud av høy kvalitet*, Fylkesmennenes tilsyn med opplærings- og barnehageområdet i 2014

Annet

Oppsummering av Fylkesmennenes tilsyn i 2010 – 2011 -2012 - 2013

Fylkesmennenes årsrapporter for 2010 – 2011 – 2012 - 2013

Tilsynsrapportene/oppfølgingstilsyn fra de utvalgte skolene 2010 – 2013

Presentasjoner laget av kolleger hos Fylkesmannen i Aust – Agder (2010 – 2015)

Kapittel 9 Intervjuguide

A: Tilsynets innhold og form

1. Hvordan opplevde du å få tilsyn på skolens daglige arbeid med psykososiale miljøet jf. oppll kapittel 9a?

Hva er det overordnede målet for dette tilsynet?

Hva ble kontrollert i tilsynet?

2. Hva var mest interessant i sluttrapporten?

3. Hvordan var språket i tilsynsrapporten?

Opplevde du at tilsynsrapporten var en god veiledning i etterkant?

På hvilken måte?

4. Hva gjorde du konkret for å følge opp påleggene knyttet til tilsynet/ene?

5. Hvordan ble påleggene fulgt opp fra skoleeiers side? (adm/politisk)

Hvordan fulgte Fylkesmannen opp tilsynene?

Hvordan gikk Fylkesmannen frem?

6. På hvilken måte mener du tilsynet førte til varig praksisendring i din organisasjon?

B: Trekk ved organisasjonen tilsynet er utført i (Skolen som organisasjon)

7. På hvilken måte har du som skoleleder/skoleeier muligheter til å påvirke elevenes psykososiale miljø?

8. Hvilken holdning har du som rektor/skoleeier til regelverket i forhold til elevenes psykososiale miljø?

9. Hva mener du er det viktigste kunnskapen du fikk i tilsynet?

10. Er regelverket i forhold til elevenes psykososiale miljø implementert på skolen/i kommunen?

Tror du alle skolelederne i kommunen kjenner regelverket?

Hvordan kan du vite det?

Tror du de ansatte, alle ansatte kjenner regelverket og hvordan de håndterer en sak?

11. Hva gjør du som leder for å sikre at praksisen på skolen/skolene er i samsvar med regelverket?

C Politiske forklaringer

12. På hvilken måte merker du at skoleeiere bryr seg om mobbing og krenkelser?
13. Er skoleeier opptatt av sammenhengen mellom elevenes psykososiale miljø og elevenes læringsresultater?

Ja / nei – hvordan merker du det?

14. På hvilken måte bruker skoleeier informasjonen fra tilsyn for å oppnå utvikling og kvalitetsforbedring i kommunen?
15. I hvilken grad har du/skoleeier ansvar for å sørge for at lover og forskrifter følges? Hvordan gjøres dette? Ditt ansvar?

Hvordan følger du opp skolens/enes internkontrollsystem?

16. Tror du det politiske nivået i din kommune har kjennskap til tilsynsrapporten?

Hvorfor bør egentlig politikere vite om tilsynsrapportene og innholdet i den? Kan du utdype dette?

Politikere er ofte veldig opptatt av mobbing. Tror du de vet om hvordan «sine ansatte» skal håndtere mobbing og krenkelser på skolene?

Hva vet politikere om skolens krav om internkontroll?

17. På hvilken måte viste skolefaglige ansvarlige/politiske skoleeiere interesse for å få rettet opp påleggene i tilsynsrapportene?
18. Ble tilsynsrapportene behandlet på politisk nivå?

D Kulturelle forklaringer

19. Hvordan har samarbeidet mellom skolene og skoleeier vært rundt tilsyn?
20. Kan du si noe om forventningene fra skoleeier til skoleleder om å følge opp påleggene?
21. Fortell hvordan har du/dere arbeidet med tilsynsrapporten i etterkant?

Hvordan er lærerne involvert i dette arbeidet?

Hva med de skolene som ikke fikk direkte tilsyn i kommunen?

Hvordan får disse kunnskap om lover og regler og håndtering i sin daglige praksis?

Hvordan vet du at hver ansatt utfører sine plikter de har etter loven og kjenner til interne mål, rutiner, planer?

22. Hva slags forventinger har du til skolefaglig ansvarlige/skoleeier?
23. I hvilken grad har tilsynsrapporten og påleggene dere har fått blitt tatt opp med elevråd, foreldreråd, foreldre, samarbeidsutvalg eller skolemiljøutvalget?
24. Opplever du at lærere, skoleledere, skoleeiere ser sammenhengen mellom praksisen og jussen (lovens krav)?

Tror du lærere klarer å se linken mellom praksis og loven

Kjenner du til det rettslige utgangspunktet for tilsynet.

Kan du nevne noen av de tre hovedkategoriene tilsynet omhandler, det som er basert på kap 9a – 3 , Det psykososiale miljøet i opplæringsloven?

Kan du fortelle meg noe om innholdet som står i denne paragrafen?

Lovverket:

Hvilke to plikter ligger inn under det individrettede arbeidet:

(Handlingsplikt UGV)

(Vedtaksplikt)

Når skal en ansatt varsle rektor dersom det er kunnskap eller mistanke om mobbing eller krenkelser?

Når har man plikt til å skrive enkeltvedtak etter kap. 9a? (§9a -3, tredje ledd)

Hva med de ulike rådsorganer på skolen? Er de viktige i følge kap 9a.?

25. Hva mener du skal til for å få kommunene til å bruke kunnskapen etter tilsyn mer aktivt i fremtiden?

Hvordan gjøres spredningen bedre i fremtiden?

26. Hva var de tre viktigste tingene du lærte av tilsynet etter kap. 9a??

Noe annet du vil si om tilsyn, noen spørsmål du gjerne ville ha blitt stilt, tanker du har kommet på underveis som du ønsker å formidle?

Tusen takk for at du stilte opp som informant. Ditt bidrag er viktig.

