

Fremad - marsj! Retning kjem seinare..

Ei analyse av iverksettinga av barnekonvensjonen og konvensjonen for personar med nedsett funksjonsevne under kommunalområde opplæring i Ålesund kommune

SANDRA VANESSA BORHAUG

RETTLEIAR
Are Vegard Haug

Universitetet i Agder, 2021
Fakultet for samfunnsfag
Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Master

Forord	4
1.1. Introduksjon	5
1.2. Kort bakgrunn om menneskerettar	6
1.3. Kommunane si rolle – menneskerettsleg perspektiv	9
1.4. Problemstilling og ambisjon	10
1.5. Teoretisk inntak - <i>de lege lata</i> vs. <i>de lege ferenda</i>	12
1.6. Om tidlegare studie	12
1.7. Design og metode	13
1.8. Oppgåva sin vidare struktur	14
1.9. Særleg om covid19 og påverknad på barn.....	15
2. Tidlegare forskning og studiens bidrag.....	16
2.1. Lokal iverksetting, Universitetet i Lund, Sverige	16
2.2. Den aktive barneinnbyggaren, Carleton Unversity Ottawa, Canada.....	18
2.3. Barns rettार - kapasitetsperspektiv, University of Chicago, USA	18
2.4. Iverksetting av barns menneskerettar på skoler, Cape Britain University, Canada	20
2.5. Effektiv opplæring i barns rettार, universitetet i Gaziantep, Tyrkia	21
2.6. Retten til inkluderande utdanning – kvifor er det så mykje motstand til implementeringa? Om CRPD – University of Leeds, England.....	24
2.7. På veg mot inkludering, Sluttrapport fra evalueringen av modellutpøvingen “Inkludering på alvor”, NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.....	27
2.8. Mitt bidrag til tidlegare studiar.....	28
3. Lokal kontekst: Presentasjon av Ålesund kommune og kommunen si organisering.....	31
3.1. Samhandling med andre forvaltningsorgan – informasjonsinnhenting	33
3.2. Samhandling - Bruk av nettverk	33
3.3. Styringsverktøy i Ålesund kommune	34
3.4. Leing og politisk styring i Ålesund kommune – utviklingsavkasting?	37
4. Teoretisk inntak – normativ teori.....	42
4.1. Presentasjon av barnekonvensjonen	42
4.2. Presentasjon av konvensjonen for personar med nedsett funksjonsevne.....	44
4.3. Organisasjonsteori - Regelverk som iverksettingsutfordring i kommunen	47
4.3.1. Regelstyring av lokale forvaltningsvedtak.....	48
4.4. Organisasjonsteori og iverksettingsteori	51
4.4.1. Iversettingsprosessen ovanfrå og ned.....	53
4.4.2. Iversettingsprosessen nedanfrå og opp.....	54
4.4.3. Læringsperspektiv som fellesnemnar i iversettingsstudie.....	56
4.5. Nettverksteori.....	58
5. Design og metode.....	62

5.1.	Rettskjeldelære	62
5.2.	Kvalitativ metode	66
6.	Funn og fortolkingar.....	70
6.1.	Funn	70
6.1.1.	Kort om situasjonen med covid19 og heimekontor	70
6.1.2.	Gjennomgang av hypotese 1-3	71
6.1.3.	Gjennomgang av hypotese 4 og 5.....	86
6.1.4.	Oppsummering av funn frå hypotese 4-5	90
6.1.5.	Gjennomgang av hypotese 6-8	91
7.	Konklusjon og mulige implikasjonar	106
7.1.	Ratifikasjon = implementering? Hadde det vore so vel... ..	106
7.2.	Kva er statens folkerettslege forpliktingar for barnehagebarn og skolebarn?.....	106
7.3.	Korleis kjem iverksetting av rettsreglane til uttrykk i praksis?.....	107
7.4.	Implikasjonar	109
7.4.1.	Teoretiske implikasjonar	109
7.4.2.	Policy-implikasjonar (prinsipp, plan, retningslinjer).....	110
7.4.3.	Praktiske implikasjonar.....	111
7.4.4.	Implikasjonar utover Ålesund kommune?	113
	Intervjuguide	121
	Om nettverk:	121
	Om konvensjonane?.....	121
	Om leing:.....	122

Forord

Eg har arbeidd i avdeling for oppvekst kommunedirektørens stab i Ålesund kommune dei siste sju åra under kommunalområdet for opplæring. Å få arbeide med barns rettar og bidra til å gjere oppvekstvillkåra for barn i kommunen betre, er svært gjevande. Med master i rettsvitenskap, er iverksetting av regelverk ein ryggmergsrefleks. Eg har heile vegen arbeidd med kvalitetsarbeid, noko eg likar godt. Kvalitetsarbeid i kommunedirektørens stab inneber både å bygge opp nye prosedyrar og malar, å gjere det enkelt for verksemdene som skal skrive enkeltvedtak, samt å rettleie i vanskelege saker. Mange gonger får vi saker som utfordrar oss. Det som er viktig for ein tilsett, er kanskje ikkje viktig for ein annan – men gjennom prosedyrar, retningslinjer og malar, veit ein meir om kva som er bakgrunnen for regelverket vi anvende og vi kan utvikle ein god praksis.

Eg vil gjerne takke min rettleiar Are Haug som har støtta meg jamt under heile skriveperioden. Eg fatta interesse for nettverksteoriar under emnet nettverksleiing der Are var foreleser ved UIA og er glad for at eg har fått vurdere nettverk i eigen organisasjon under det dagsaktuelle temaet barns menneskerettar. Som rettleiar har Are vore utruleg dyktig, engasjert i tema og han har hjelpt meg i alle fasane av skrivinga. Are har vore ein inspirasjon og har pusha meg til lære meir og forstå den samfunnsvitenskaplege metoden.

Eg vil og takke min arbeidsgjevar for at eg har fått mulegheit til å gjennomføre studiet og at eg har fått studert organisasjonen som eg er ein del av.

Introduksjon og problemstilling

1.1. Introduksjon

Denne oppgåva handlar om korleis Ålesund kommune kan organisere seg best mogleg for å legge til rette for etterleving av barns menneskerettar. Oppgåva grip spesielt fatt i korleis ein kan anvende barnekonvensjonen og konvensjonen for personar med nedsett funksjonsevne i ein kommune og om korleis kommunen vel å etablere ulike samarbeidsarena (nettverk) for å inkludere ulike interesser i arbeidet for barns menneskerettar. I så fall kan dette betre forvaltnings- og kvalitetsarbeidet vårt. I alle saker som vi løyser og som gjeld barns rettar skal fire grunnprinsipp frå barnekonvensjonen nyttast. Dei må også nyttast i samanheng med tolking av vilkåra i særlovgivinga som regulerer vårt område. Dei fire grunnprinsippa er art 2. om retten til ikkje å bli diskriminert, art. 3 om barnets beste, art. 6 om retten til utvikling og art. 12 om retten til å bli høyrtd.

Tema for oppgåva er «Samarbeid/nettverk som iverksettingsstruktur for å realisere statens folkerettslege forpliktingar på område for barns rettar, spesifikt knytt til barnekonvensjonen og konvensjonen for personar med nedsett funksjonsevne».

Nedsett funksjonsevne er i denne samanhengen vanskar knytt til sosial forståing, kognitive funksjonsnedsettingar og fysiske funksjonsnedsettingar. Alle barn har rett til ein god skolekvardag der dei kan utvikle sitt potensiale best mogleg. Den meir etablerte barnekonvensjonen (BK) klarer ikkje å gi tilstrekkeleg vern til barn som treng meir enn andre. Konvensjonen for personar med nedsett funksjonsevne (CRPD) set derimot uttrykkeleg krav om likeverdig utdanning for barn med nedsett funksjonsevne. Dei internasjonale konvensjonane som skal ivareta barns menneskerettar er der – men klarer forvaltninga å etterleve den? Det ønsker eg å sjå på i denne oppgåva.

For å setje tema for oppgåva i samanheng nyttar eg «styringsløyfa» som eg låner frå Baldersheim og Øgård.¹ Denne kjem eg tilbake til på s. 47 i oppgåva. Ein kan forstå modellen på følgande måte; når ein gjennomfører eit vedtak i kommunen, kan dette bli godteke eller klaga på til ny vurdering og i det siste tilfellet bli klaga på til Statsforvaltaren for endeleg vurdering. Ein iverksettingsdato for den praktiske gjennomføringa blir sett. Dette er

¹ Baldersheim & Øgård 2007: 147.

når rettskravet blir sett til livet gjennom til dømes at ein elev startar med spesialundervisning eller eit barnehagebarn mottok spesialpedagogisk hjelp. Vedtaket sett slik i gong leiingsprosessar og implementeringsprosessar og ikkje minste læringsprosessar.

Eg har valt å dele problemstillinga i tre delar i tråd med styringssløyfa.

1. Forstå vedtaket;

- ***Kva er statens folkerettslege forpliktingar for skolebarn?***

For å svare på spørsmålet må eg gå gjennom rettskjeldegrunnlaget, samt kommunens rolle og ansvar.

2. Iverksetting og leiing;

- ***Korleis kjem iverksetting av rettsreglane til uttrykk i praksis?***

Ålesund kommune er case i oppgåva og fungerer som empirisk design som kartlegger organisering og leiing.

3. Læring;(evaluere iverksetting)

- ***Kva slags erfaringar har kommunen og andre berørte partar med den valgte samarbeidsmodellen?***

Eg vil nytte intervjubasert på ein førehandsdefinert intervjuguide

1.2. Kort bakgrunn om menneskerettar

Problemstillinga mi knyter seg til lokale iverksettingsprosessar av globale menneskerettar. Innleiingsvis vil eg presentere dei internasjonale menneskerettane og i innleiinga særleg CRPD som ikkje er inkorporert i norsk lov i dag.

Det vart fastsett allereie i FNs verdserklæring om menneskerettar frå 1948 at «alle mennesker er født frie og med samme menneskeverd og samme menneskerettigheter.»² Etter denne verdserklæringa kom ei rekke av konvensjonar og forpliktingar som seier noko om kva som er rett og gale av myndene å gjere ovanfor befolkninga. Menneskerettane skal spesielt beskytte dei sårbare. Barn har på bakgrunn av ung alder og umodning bruk for særleg vern. I den første

² Høstmælingen et al. 2020:1

menneskerettsdokumentet som gjaldt barn, Declaration of the Rights of the Child (the 1924 Declaration of Geneva) tilrådt av Folkeforbundet i 1924 vart det erklært at; mankind owes to the child the best that it has to give.»³ Difor vart barnekonvensjonen vedteke i 1990 og ratifisert av Noreg i 1991. Barnekonvensjonen (BK) står i dag sterkt i Noreg og Noreg har hatt sitt eige Barneombod sidan 1981. Barneombodet si rolle er å sjå til at reglar som gjeld barns rettar blir etterlevd og at dei norske myndene og forvaltninga følger forpliktingane i Barnekonvensjonen.

Det var først Mexico som tok initiativ til ein eigen konvensjon for personar med nedsett funksjonsevne på bakgrunn av diskriminering. I 2009 avsa Den Europeiske menneskerettsdomstolen den første dommen om diskriminering av personar med nedsett funksjonsevne. På bakgrunn av utstrekt diskriminering av personar med funksjonsnedsettingar vedtok FN konvensjonen for personar med nedsett funksjonsevne (CRPD) i 2006. Noreg vedtok og ratifiserte CRPD i 2013. Kortversjonen er at menneskerettane og gjeld for personar med nedsett funksjonsevne. Særleg når det gjeld tvang, kan det vere behov for ein harmonisering mellom norsk lov og CRPD. Samstundes er det endringar i samfunnet. I det politiske landskapet er det støtte til CRPD gjennom Sosialistisk Venstreparti (SV), som fremma sak om at Stortinget skulle ratifisere CRPD. 9 mars i år sa regjeringa ja å vurdere konsekvensane av ei inkorporering av CRPD i menneskerettslova. Sivilombodsmannen har kome med kritikk for at CRPD ikkje var kommentert av Fylkesmannen, og at dette var i strid med god forvaltningsskikk til dømes i sak 2020/292.⁴ Då er ikkje forvaltninga god nok til å nytte CRPD aktivt når ein gir tenester til befolkninga. Kontroll- og konstitusjonskomiteen i Stortinget er einig i at CRPD bør kome inn i norsk lov.⁵ Det same gjer Likestillings- og diskrimineringsombudet som viser til CRPD på sine heimesider⁶ og Norges institusjon for menneskerettigheter. Dette vil seie at der i dag er avgjerdsstøtte for inkorporere CRPD i menneskerettslova.

All den tid CRPD ikkje er tatt inn i menneskerettslova, er det ei utfordring at den kan bli sett til side som følge av at ansvarlege organ ikkje er tilstrekkeleg kjend med den eller at ein kan hamne i ei tolkingskonflikt dersom anna lovverk eller praksis ikkje tar opp i seg konvensjonen

³ Høstmølingen et al. 2020:1

⁴ Sivilombodsmannen:2020

⁵ Representantforslag 3 S (2020-2021)

⁶ Likestillings- og diskrimineringsombudet u.å

sine føresegner. Forvaltninga kan sitte med ei feilaktig førestilling om at CRPD ikkje er forpliktande. Dette kan igjen få store konsekvensar for individa som treng vernet som CRPD gir. At konvensjonen er synleg er særleg viktig for kommunalt tilsette, som kontinuerleg handsamer saker om tenester til innbyggjarane. «CRPD kjem tilbake», sa Jens Petter Gitlesen, avtroppande leiar i Norsk Forening for Utviklingshemmede på organisasjonen sitt landsmøte i mars i år. Organisasjonen femnar både om barn og vaksne, og fråsegna må dermed sjåast i samanhengen at konvensjonen også regulerer rettane til vaksne med nedsett funksjonsevne. Det kan særleg visast til vergemålslova §§ 22 og 23, tvangsfullbyrdingslova og pasient- og brukerrettighetslova, særleg kap. 4a, tilsyn med tenester til personar med utviklingshemming⁷ yrkesdeltaking og bustadpolitikk. På den arenaen der alle barn er tilstades – på skolen, er CRPD med på å gi et særskilt vern til elevar med nedsett funksjonsevne. Nokre barn passar ikkje inn i fellesskolen, kan ikkje vere ein del av elevfellesskapet og må gå i spesialklassar eller på spesialskolar. Det er ikkje tvil om at både statlege, herunder Statsforvaltarane som står i ei særstilling, fylkeskommunale og kommunale mynde kunne ha gjort mykje meir for denne gruppa. Her maktar heller ikkje den etablerte Barnekonvensjonen å få tilstrekkeleg gjennomslag. Mange elevar har til dømes fritak frå fagplanar, fritak frå evaluering og fritak frå lærebøker. I utgreiinga publisert i NOU2016:17 På lik linje fann ein at elevar med utviklingshemming ikkje har eit likeverdig tilbod. Desse barna får ikkje opplæring av same kvalitet som andre og er ikkje inkludert i ordinær opplæring.⁸ Rapporten nyttar CRPD og knyt opplæring til artikkel 24 i CRPD. I 2018 var det nedsett ei ekspertgruppe for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging som avga rapporten «Inkluderende felleskap for barn og unge». I innleiinga skriv dei at «forskning viser at barn og unge ikke mottar hjelp og støtte av god nok kvalitet».⁹ Mandatet til ekspertgruppa var å komme med tilrådingar for å sikre inkludering og slik avskaffe segregering i norske skolar. Rapporten nemner ikkje CRPD. Dette er merkverdig all den tid det er CRPD som oppstiller kravet om inkluderande utdanning då dette ikkje er eit krav etter BK. I etterkant av ratifikasjonen har rett nok både barnehagelova og opplæringslova blitt revidert der element av diskrimineringsvernet er henta ut, utan at dette direkte er knytt til CRPD. Det er og viktig å seie at grunnlova § 104 og viser til barnets beste og barnets rett til å bli høyrd i saker som angår barn. I ein internasjonal setting er CRPD svært viktig då BK ikkje uttrykkeleg krev at barn skal få inkluderande utdanning. I BK art 23 (3) framgår det; «disabled children must have access to education in a

⁷ Helsetilsynet 4/2017

⁸ NOU 2016:17 s.15

⁹ Nordahl m.fl. 2018: 17

manner conducive to the child`s achieving the fullest possible social integration and individual development». Her viser BK at barnet skal få tilgang til utdanning som vil få fram det høgaste potensialet i barnet sett i forhold til barnet si sosiale og individuelle utvikling.

1.3. Kommunane si rolle – menneskerettsleg perspektiv

Kommunane har ei heilt sentral rolle i å løyse grunnleggande samfunnsoppgåver og ikkje minst i den nasjonale gjennomføringa av menneskerettane. Den reelle effekten av menneskerettane blir erfart og opplevd lokalt, difor er arbeidet som kommunane i Noreg legg ned for å styrke og å fremme menneskerettane, svært viktig. Kommunane må handsame saker ut i frå ein menneskerettsleg kontekst der ein nyttar alminneleg juridisk metode for å oppnå eit resultat som harmoniserer med norsk rett og menneskerettane. Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har kartlagt at mange av dei menneskerettslege utfordringane ligg på kommunalt nivå.¹⁰ Når det er eit gap mellom staten si forplikting etter menneskerettane og korleis forpliktingane blir gjennomført i praksis, kan ein seie at det føreligg eit *implementeringsgap*. Ønsket til NIM og andre menneskerettsforkjemparar er at det vil kome eit skifte i fokus frå eit helseperspektiv til eit likestillingsperspektiv. I dette likestillingsperspektivet må brukarens ønske og brukarens beste vere det framtreddande. Samstundes kan utfordringane som NIM adresserer vere knytt til NIM sitt normative utgangspunkt der dei har andre forhold i fokus enn det som er verkelegdomen i kommunane; i dette inkludert kommunal økonomi og lokalt sjølvstyre. Spissformulert er det ikkje noko i vegen for å etterleve lovverket dersom det er finansiert tilstrekkeleg. Det er tenestane tidvis ikkje. Difor varierer tenestetilboda, noko som kjem tydeleg fram, stundom i media, når innbyggjarane flytter frå ein kommune til ein annan. Dette kan koplant til ideen om å «vote with their feet» av Tibout.¹¹ Det Tibout meiner med dette er at folk vel å flytte frå ein stad med ein situasjon som ein ikkje likar til ein stad som er meir teneleg for det behovet ein har.¹² Omgrepet bryt med innhaldet målet velferdsstaten om universelle rettar.

Det er viktig at borgarar med funksjonsnedsetting får ha den same levestandarden som andre nordmenn. Det er viktig å ha med mangfaldet og få med ressursane som bur i folk, noko som og vil vere gunstig sett i eit samfunnsøkonomisk perspektiv.¹³ Kompetanse, innsats, og

¹⁰ Norges institusjon for menneskerettigheter & Likestilling- og diskrimineringsombudet 2020

¹¹ Tibout 1956: 416

¹² Wikipedia:2020

¹³ NOU2016:17 s. 72

verdien av eit einskild individ er framtidens ressurs. Personar med nedsett funksjonsevne skal ha frie liv og same mulegheiter som andre til aktiv deltaking, ikkje berre vere passive mottakarar av omsorg og pleie.

Både EMK (Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen) og CRPD gir forplikningar der staten aktivt må legge til rette eller tilby ei spesifikk tenesteyting. Til dømes kan dette vere at kommunane har ei forplikning til å sørge for inkludering, ved å gi teneste om personleg brukarstyrt assistent (BPA). Ved å ikkje ta omsyn til menneskerettane kan konsekvensen vere at eit vedtak er ugyldig. Ulovleg myndeutøving kan og gi grunnlag for erstatning.

Det er ikkje berre gjennom sakshandsaming at kommunen må vere var på menneskerettane. Rådet for personar med nedsett funksjonsevne er ein regelverksforplikning gjennom kommunelova.¹⁴ Organet er rådgjevande i kommune og fylkeskommune. Rådet har rett til å uttale seg om saker som gjeld personar med nedsett funksjonsevne og kan kome med forslag/tilrådingar og ta opp saker på eige initiativ. Der er og politisk komitéarbeid, til dømes komité for oppvekst, som er viktig for å ivareta både BK (barnekonvensjonen) og CRPD.

1.4. Problemstilling og ambisjon

Mitt mål for denne oppgåva er å bidra til at det skal vere enklare å forstå regelverket og då især dei internasjonale menneskerettane. Samstundes håper eg å bidra til ein betre etterleving av regelverket, ved å bevisstgjere på faktorar som kan vere viktige for å lykkast med implementeringsarbeidet. Slike faktorar kan vere organisering, leing, prosessar og økonomi. Slik kan ein sikre betre kvalitet i forvaltninga. God forståing og rett bruk av dei internasjonale konvensjonane vil sikre barna, som med si fysiske og mentale umodning har behov for spesielle vernetiltak og særskilt omsorg. I kommunar er det ikkje lett å få alle som gir tenester til å gå i same takt og ha det same barnsynet. Samstundes må ein arbeide for at alle barna i kommunen har dei same grunnleggande rettane uavhengig av kor dei bur eller kven dei er. Den europeiske menneskerettsdomstolen har gitt uttrykk for at den europeiske menneskerettskonvensjonen er eit levande instrument« og at den må vere i tråd med samfunnsutviklinga. Ålesund har vore gjennom ei enorm utvikling og omorganisering i samband med kommunesamanslåing. Dette er difor eit spesielt godt tidspunkt å evaluere regelforståinga og stake ut ein vidare kurs. Ålesund kommune set barna høgt og anerkjenner at barna er framtidens ressurs. Ja, forvaltninga har eit særleg ansvar – men forvaltninga må då

¹⁴ Lov 22. juni 2018 nr 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 5-12

kjenne den menneskerettslege konteksten i si sakshandsaming og i sine vurderingar. Både BK og særleg CRPD har jo ei tydeleg side til kommunale (og andre offentlege) tenester innanfor området helse, og for vaksne med nedsett funksjonsevne. Denne oppgåva avgrensar seg til barn under utdanning. I NOU2016:17 kom der og eit forslag om at kommunane må oppdatere sine planverk i tråd med CRPD.¹⁵

Mitt bidrag er slik ei regelverksevaluering i forvaltninga. Det fins noko teori om regelverksevaluering og implementering av barns menneskerettar, men lite i Noreg. Dette kjem eg nærare inn på i kapittel 4.4 om iverksetting av regelverk i kommunar. Dette arbeidet kan vere nyttig for andre kommunar ved at ein kan samanlikne kor ein er og analysere eigen kommune. Det er lite empirisk forskning på området. Normering av atferd eller regelverksevaluering som eg vil foreta i dette arbeidet er eit av fleire styringsverktøy («tools of government»)¹⁶.

I Ålesund kommune har ein og implementert berekraftsmåla til FN som styringsverktøy. På bakgrunn av samanslåing av fleire kommunar i fjor, er og pressa økonomi ein reell faktor for i kva omfang og nivå ein klarer å tilby tenester.

Ei særleg interesse ligg dessutan i å studere organiseringa av arbeidet. Eit pragmatisk val av metode eller strategi for kommunane er å organisere arbeidet i ulike typar nettverk. Nettverka eller samarbeida er valt fordi ein enklare kan overkomme hindringar som vanskelege spørsmål inneber og slik kome vidare. Eg skil ikkje spesifikk på nettverk og samarbeid her, men vil seie litt meir om ulike former under teorikapitlet. Nettverk og samarbeid er og godt egna til å fange opp ulike interesser/interessegrupper i samfunnet. I saker som er diffuse, er det og viktig å kunne diskutere og nytte seg av samarbeid for å få analysert saka frå alle sider. I utviklingsarbeid treng ein å vere fleire for å få fram dei gode ideane. Nettverk inkluderer både interne og eksterne aktørar. Bruk av nettverk er ikkje noko nytt i Ålesund kommune. Dette vil eg presentere under kapittel 3. Eg trur at vi gjennom nettverka får vidareutvikla og forbetra kvaliteten i tenestene. Kommunen er først og fremst til for innbyggjarane. Kommunen har ei svært sentral rolle i å løyse grunnleggande samfunnsoppgåver og å gjennomføre dei nasjonalt fastsette menneskerettane. Etersom kommunen er i førstelinja, det er kommunen

¹⁵ NOU2016:17 s. 19

¹⁶ Salamon 2002

som møter og innfrir innbyggerane sine rettar og behov, er det viktig å vere bevisst på kva omsyn ein vektlegg i sakshandsaminga og korleis ein aktivt kan sikre at innbyggerane sine grunnleggane menneskerettar blir ivareteken i sakshandsamingsprosessar. *Effekten* av nettverkdeltaking i kommunen er uklar og dette ønsker eg å finne ut meir om.

1.5. Teoretisk inntak - *de lege lata* vs. *de lege ferenda*

Meir presist er studien tufta på to teoretiske hovudperspektiv som går under omtala av normativ teori; regelstyring og organisasjonsteori, især iverksettingsstudie. Som eg skal utdjupe i kapittel 4 er hovudfunksjonen til dei normative teoretiske inntaka å klargjere kva staten og kommunenes forpliktingar eigentleg er. Organisasjonsteoriar nyttar eg særleg til å kartlegge den faktiske etterlevinga i kommunen. I juridisk forskning nyttar ein dei latinske omgrepa *de lege lata* og *de lege ferenda* for å klargjere retten sin status. *De lege lata* kan omsettast med «slik retten er» og klargjer gjeldande rett. Omgrepet *de lege ferenda* kan ein forstå som «slik retten burde vere». Enkelt sagt adresserar denne studien begge desse tilnærmingane; førstnemnte ved gjennomgangen av rettsreglane, sistnemnte gjennom å kartlegge korleis regelverka vert brukt i forvaltninga, til dømes gjennom Ålesund kommune si tilnærming. Det teoretiske utgangspunktet for oppgåva, eller den raude tråden, er at måten vi organiserer oss på, har atferdsmessige konsekvensar.¹⁷ Eg skal analysere organisasjonen, hente hypotesar frå teori og finne konsekvensar av måtar ein organiserer på i den kommunale organisasjonen eg tilhøyrrer. Målet med teorien er soleis å utvikle iverksetting av menneskerettane i kommunal forvaltning.

1.6. Om tidlegare studie

Dei teoretiske inntaka som studien bygger på representerer klassiske studie innan offentleg forvaltning og politikk. Desse teoriretningane er ikkje i særleg grad gjort til gjenstand for studie på implementering av rettskjelder, og det er svært få – om nokon – studie omkring iverksetting av barnekonvensjonen og CRPD. Dette betyr imidlertid ikkje at det ikkje fins interessante og nyttige referansstudie. I kapittel to nedanfor redegjer eg for fleire sentrale studie, som informerer denne studien på ulike måtar. Særskilt blir studiet frå Universitetet i Lund i Sverige eit viktig bidrag i mitt studie fordi det viser korleis ein gjennom internasjonal samhandling kan bygge opp den praktiske forståinga av barns rettar og slik forbetre

¹⁷ March and Olsen 1989
Egeberg & Stigen 2018

livsvilkåra til barn. Vi har kome eit godt stykke i Noreg. Samstundes kan ein gjennom studiet frå Lund reflektere over barnesynet i Noreg og trekke det lengre, til eigen lokal organisasjon. Presiseringa av barnesynet vert styrka gjennom det neste studiet frå Carelton University i Canada. Her diskuterer ein barn som aktive samfunnsrepresentantar og korleis ein kan få fram barnestemma. I Noreg har ein kommunale råd som heiter «Barnestemma» og ein har ungdomsråd. Det som er viktig er at barna blir lytta til og at det ikkje blir leiarar som arbeider med barn som er dei einaste som uttalar seg og som dermed får mest påverknadskraft.

Etter mitt syn er studiet frå University of Chicago i USA verkeleg verdt å få med i fortsettinga av studiet frå Carelton University i Canada om barnestemma. I studiet frå University of Chicago diskuterer ein korleis ein kan endre haldningar og kome dit at ein ser nytta av barnestemma på den offentlege dagsorden. Ein tek i bruk “Capabilities – approach” som er eit perspektiv for å sjå ressursane i den einskilde. Her trekker forfattaren parallellar til personar med nedsett funksjonsevne. Dette gir ei fin bru over til ein anna konvensjon som eg vil gi plass til i mitt studie, nemleg CRPD. Denne konvensjonen vart studert i perspektivet implementering og hindringar av CRPD frå University of Leeds, England.

I studiet frå Cape Breton University, Canada, fastslår ein at lærarane har for lite kunnskap om menneskerettar og får lite opplæring i korleis drive slik undervisning. Her begynner forfattaren såvidt å seie noko om kva som trengs for å drive undervisning om menneskerettar til barn. Dette er eit fint springbrett til å kunne seie noko om korleis undervisning til barn om deira menneskerettar kan gjerast – noko eg vil seie noko om ved å nytte studiet frå universitetet i Gaziantep, Tyrkia. Avslutningsvis vil eg trekke tilbake til norsk forskning og eg viser til eit studie frå i fjor utført av NTNU Trondheim. Her diskuterer ein inkludering – som er berejvelken i CRPD for barn i barnehage og skole. Eg skal seinare utdype desse studia.

1.7. Design og metode

For å svare på problemstillinga presentert over er det valt eit casestudie av arbeidet i Ålesund kommune. Case-studier egner seg godt når arbeidet er uklart og samanhengen mellom endringsfaktorane som kan gi eit visst utfall er uklare.

Studien anvender to hovudmetodar. Den første er *rettsdogmatisk metode* der eg forklarar den internasjonale jussen/rammeverket. Her skal eg ikkje anvende jussen i ein subsumsjon eller

teste ut om Ålesund kommune etterlever lovgivinga, men eg vil anvende jussen for å klargjere kva som er minstestandarden i det rettsområdet eg arbeider med; altså barn spesifikt i førskolealder/skolealder. Organisasjonsteori er den andre metoden, som eg vil anvende for å kunne seie noko om korleis arbeidet med menneskerettane er organisert i Ålesund kommune. Eg vil i diskusjonen kartlegge organiseringa i Ålesund kommune og her nytte organisasjonskartet for kommunen. Deretter vil eg forsøke å utlede det interessante - korleis organiseringa har åtferdsmessige konsekvensar. Ut i frå Offerdals¹⁸ studie om perspektiva om ovanfrå-og-ned-tilnærming og nedanfrå-og-opp-tilnærming, har eg forsøkt å finne faktorar som kan påverke bruk av menneskerettane i Ålesund kommune. Praktisk skal dette gjerast ved at eg skal kartlegge haldningar gjennom intervju på to nivå – sakshandsamarane på «golvet» og leiinga. Det er og interessant om tilsette på to nivå kan ha eit syn som samsvarar eller om dei har ulike syn.

Avslutningsvis vil eg drøfte mine funn opp i mot dei tidlegare studia som kjem fram i kapittel to. I diskusjonsdelen skal eg anvende kvalitativ metode der eg kartlegg institusjonen Ålesund kommune og gjennomfører dydeintervju med informantar. Data som blir innhenta er konkrete, semistrukturerte og opne intervju. Intervjuguiden er basert på normativ teori og organisasjonsteori om iverksetting og nettverk. Eg har gjennomført sju intervju. Metodane og designet til studien vært nærmare utdjupa i kapittel 5.

1.8. Oppgåva sin vidare struktur

For å svare på problemstillinga som er presentert ovanfor vil eg, som antyda over, først legge fram og analysere tidlegare internasjonale studiar omkring nedsett funksjonsevne og regelverk. Eg vil utdjupe dei internasjonale forpliktingane i barnekonvensjonen, og konvensjonen for personar med nedsett funksjonsevne og framheve Ålesund kommune og kommunen sin kontekst. Vidare vil eg utdjupe det teoretiske inntaket med vekt på iverksettingsteori og særskilde forhold om etterleving av regelverk og bruk av rettskjelder. Eg skal deretter redegjere meir i detalj for studia sitt design og metodar. Deretter kjem resultata frå datainnsamlinga/funn og fortolkingar. Her vil eg drøfte funna i lys av både dei internasjonale forpliktingane og det teoretiske inntaket. Avslutningsvis skal eg drøfte dei sentrale funna, samt kome med nokre implikasjonar som ein kan leie frå arbeidet.

¹⁸ Offerdal 2014:219

1.9. Særleg om covid19 og påverknad på barn

Covid19 påverkar barnehagane og skoleverksemdene i høg grad. I den siste tida har det vore mykje diskutert om kva krisenivå (grøn, gul og raud) barnehagar og skoler bør ha. Det har vore ei utfordrande tid for mange barn fordi det til tider har vore lagt opp til mykje heimeundervisning med til dømes ein del lekser, utan kontakt med lærar. For nokre barn har covid 19 – situasjonen bidrege til at ein har vorte meir isolert og aleine. For andre har covid19 – situasjonen medført ei oppblomstring av trivsel.

Barn med nedsett funksjonsevne kan vere hardt ramma av pandemien. Det er interessant å høyre om korleis barn med nedsett funksjonsevne får sitt tilbod under pandemien. Ein veit ikkje mykje om det. I krisesituasjonar som ein pandemi, seie FN's komite for CRPD, at krisesituasjonar ikkje skal hindre at barn med nedsett funksjonsevne blir inkludert på lik linje med barn utan funksjonsnedsettingar. Jf. General comments no 4 (2016) «temporary learning environments in such context must ensure the rights of persons, and particular children, with disabilities to education on the basis of equality of others». Hindre smitte er viktig, samstundes som at restriksjonane må vere forholdsmessige. Art. 23 om at «partene anerkjenner at et barn som er psykisk eller fysisk funksjonshemmet, bør ha et fullverdig og anstendig liv under forhold som sikrer verdighet, fremmer selvstendighet og bidrar til barnets aktive deltakelse i samfunnet» er eit godt utgangspunkt for opplæring. Vidare går det fram i art. 24 at «hjelpen skal innrettes slik at de funksjonshemmede barn har effektiv adgang til og mottar undervisning, opplæring (..) på en måte som best fremmer barnets sosiale og integrering og personlig utvikling.» Skole er inntatt i art 24 i CRPD. Her framgår det at «partene erkjenner at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til utdanning. Med sikte på å virkeliggjøre denne rettigheten uten diskriminering, og på basis av like muligheter, skal partene sikre et inkluderende utdanningssystem på alle nivå.» I litra b framgår det at dette skal skje «på lik linje med alle andre.»

2. Tidlegare forskning og studiens bidrag

Som antyda i introduksjonskapittelet er det fleire relevante studie av implementering av barnekonvensjonen og diskusjonar kring konvensjonen for personar med nedsett funksjonsevne. Nedanfor skal eg ta for meg nokre av desse studia som er mest relevante for oppgåva si problemstilling om implementering av BK og CRPD og nytta av nettverk for å ta i bruk dei internasjonale konvensjonane som er retta mot barn. Hensikta er å avleie suksessfaktorar som ein kan nytte i det vidare arbeidet med å posisjonere kommunal sakshandsaming og opplæring til barn i ein menneskerettsleg kontekst.

2.1. Lokal iverksetting, Universitetet i Lund, Sverige

I studiet «Children`s Rights in Schools: from International Initiatives to Local Implementation» av Wickenberg, Rasmusson og Leo, Lund University, 2019, diskuter ein lokal iverksetting av barnekonvensjonen. Dette er det same som temaet i denne studien.

I studiet legg forfattarane fram «the Sida training programme» der Universitetet i Lund har hatt ansvar for å framme; «Child Rights, Classroom and School Management»¹⁹, som fokuserer på barnekonvensjonen. Målet i Sida- programmet er; « to improve participating countries` capacity to offer and ensure everyone`s right to relevant and quality education, and education that is safe and secure, inclusive, student-centered, democratic and problem solving, and that creates opportunities to all, regardless of background, to participate in community life as active citizens». ²⁰ Programmet har hatt 600 deltakarar frå 29 utviklingsland i Afrika, Midt-Austen, Asia, Sentral – og Sør Amerika. Deltakarane har motteke opplæring i programmet, som har bestått av fire veker i Lund der deltakarane har lagt fram sine planar om implementering av barnekonvensjonen, fått rettleiing og deretter reist tilbake til sine heimland for å byrje implementeringsprosessen. Seks månadar etter skulle deltakarane vere ti dagar i eit av Sida-landa, der dei deltok/heldt seminar og diskuterte utvikling under mottoet «Give and Gain.» Etter nye seks månadar, besøkte lærarane sine team der dei observerte og analyserte suksessfaktorar og feil og støtta fram den siste rapporten.

I programmet har ein fokusert på dei tre «P-ar», det vil seie «Participation», «Protection» og «Provision».

¹⁹ Lund University 2019: 136.

²⁰ Lund University 2019: 136.

- «Participation» er barnets rett til å delta, og ved å få tilgang til informasjon og få kome med sitt syn, samt å få delta i avgjerder som omhandlar barnet. (Dette reflekterer BK art. 12-17)
- «Protection» er barnets rett til vere verga frå fysisk og psykisk vald, skade og mishandling, vankjøtsel, neglisjerande åtferd og alle former for utnytting. (Dette reflekterer BK art. 19, 20, 32-36)
- «Provision» er barnets rett til å få dekkja sine basale behov, som mat, helsehjelp, utdanning og sosial velferd. (Dette reflekterer BK art. 6, 24, 26, 27, 28-29 og 31.)

Prosjektet har hatt stor påverknad i utviklingsland. I Zambia bidro Sida- treninga til at ein fekk implementert demokratiske prosessar som studentval og at ein bidrog til at barn både i Sør- Afrika og i Colombia fekk leve i tryggare omgivnader. Dette har medført at færre barn har blitt gifta vekk, det er færre barn som føder barn og det er færre barn som arbeider i staden for å gå på skole. I Sverige, som i Noreg, har ein ikkje den same utfordringa knytt til alvorlege brot på barns menneskerettar; som det same omfanget av oppsedarvald og i skolen, systematisk mishandling og diskriminering. Samstundes kan suksessfaktorar på verdsbasis påverke i-land og. Den første suksessfaktoren var at Sida- programmet bidrog til å endre barnesynet. Ei god forståing av intensjonen av barnekonvensjonen er viktig for å kunne endre barnesyn, både i forhold til barns deltaking og i forhold til oppsedarvald.

Studiet er interessant fordi det viser korleis stoa er i verda. I mange utviklingsland arbeider ein med å endre skadeleg praksis ovanfor barn. I mange land lever barn med mange faktorar som stiller barna i ein svært vanskeleg posisjon i samfunnet. Eksempel kan vere barnarbeid og liv som barnesoldatar. Å vere seg bevisst eit barnesyn som bankar i takt med hjartet i Barnekonvensjonen er ikkje eit eingongsarbeid. Det krev kontinuerleg arbeid, utdanning, samt dedikerte og motiverte tilsette, både i førstelinja og i administrasjonen. Dei tre P-ane «Participation – Protection – Provision» er og aktuelt i Noreg. Det er framleis barn som opplever å systematisk vere utanfor og ikkje får utdanning på lik linje som andre.

Barnekomiteen i BK understreker at barn i barnevernet, barn med nedsett funksjonsevne og barn med minoritetsbakgrunn, er sårbare i det norske samfunnet i dag.²¹

Studiet er egna til å skape bevisstgjeringskring kva ein bør vite BK kan bidra med. Om ein trekk linkar til barn med nedsett funksjonsevne og inkludering i skole, kan det i mange sakar vere at barn i Noreg ikkje får oppfylt «provision». «Participation» kan vere utfordrande for

²¹ Høstmælingen et al. 2020: 97

barn som har utfordringar med å uttrykke seg. Her må kommunane sørge for at dei tilsette har opplæring og kunnskap om korleis alle barn, og barn med utfordringar får vere deltakar i avgjerder som gjeld dei.

2.2. Den aktive barneinnbyggaren, Carleton University Ottawa, Canada

I studiet om «The active child citizen: lessons from Canadian policy and the children`s movement» argumenterer Stasiulis, Carleton University Ottawa, i 2005, at både deltaking «participation» og vern, «protection» er svært viktige faktorar for barns menneskerettar.²²

Eg nemner berre dette studiet som ei fortsetjing av Sida-programmet i Lund ovanfor. I Canada har ein og funne at deltaking og vern er faktorar som ein kjem langt på veg i kampen for barns rettार i samfunnet i tråd med BK. Som eg skriv i innleiingskapittelet under «tidlegare studie» er det viktig at barna sine stemmer får kome fram og får kraft til å påverke. I Ålesund er der etablert råd for unge, samstundes som det er elevråd på alle skolane. Dette framgår og av opplæringslova § 11-6. Likevel må ein heile tida tenke på kva som er nyttig at barn kan få uttale seg om og påverke. For å sjå barna som ressurs i ei samfunn og i samfunnet si utvikling, må ein ha eit barnesyn som ser barnet som ein deltakar som er verdt å lytte til. Ein må heile tida vere open for at barna skal få seie si meining og lytte til den. Det er klart at offentleg forvaltning må fortsette å identifisere arenaer der barn kan få kome fram med sitt syn. For at barn skal vere aktive innbyggjarar må barna og bli lytta til, dette har direkte relevans for korleis ein organiserer nettverk for å inkludere barns interesser.

2.3. Barns rettार - kapasitetsperspektiv, University of Chicago, USA

Children`s Rights and a Capabilities Approach: The Question of Special Priority, Nussbaum, Dixon, University of Chicago, USA, 2012.

I studiet vurderer ein anerkjenninga av barns rettार som ein måte å sjå barn på som «quasi-adults» eller «adult-like»²³. I studiet argumenterer forfatarane og med at anerkjenninga av barns rettार står i eit nært likskapsband med anerkjenninga av rettane til personar med nedsett

²² Carleton University: B

²³ University of Chicago: 552.

funksjonsevne. Dette er høgaktuelt for spørsmål om kjennskap til konvensjonane, under kapitlet 6 om funn og fortolkingar.

I studiet referer forfattaren til økonomen Haq i den første «Human Development Report, i FNs Utviklingsprogram i 1990; «People are the real wealth of a nation. The basic objective of development is to create an enabling environment for people to enjoy long, healthy and creative lives. This may appear to be a simple truth. But it is often forgotten in the immediate concern with the accumulation of commodities and financial wealth»²⁴Forfattaren meiner her at i staden for å fokusere på økonomisk vekst, bør ein heller konsentrere seg om menneskets faktiske mulegheiter.

«Capability-approch» eller oversett til norsk «evne- tilnærminga» som forfattaren tek for seg i studiet vil då stille spørsmålsteikn som; «What are people really able to do and to be?»²⁵ Som svar på spørsmålet, seier forfattaren «capabilities – people`s real opportunities for functioning and choice.»²⁶Målet ved tilnærminga er å styrke dei reelle vala til alle, noko som inkluderer barn og personar med nedsett funksjonsevne. Forfattaren snakkar om «equal humanity» altså ein likeverdstanke, som appellerer til mennesket sin unike verdi som levande og ikkje til økonomisk vekst.

I teksten set forfattaren særleg opp to perspektiv som har betydning for «capability-approach». Det eine perspektivet er sårbarheitsperspektivet, som forfattaren seier ein kan trekke som raud tråd frå barns rettar og til rettane til personar med nedsett funksjonsevne. For å ivareta både barns rettar og rettane til personar med nedsett funksjonsevne trengs det ein aktiv styring frå myndene.²⁷ Alle menneske treng noko støtte frå myndene i ulike settingar, men det er graden av den aktive støtta som skil barn og personar med nedsett funksjonsevne frå resten av befolkninga. Det andre perspektivet som blir tatt opp i teksten er kostnadseffektivitet (cost-effectiveness principle²⁸) der forfattaren argumenterer for at dette perspektivet bør sjåast i eit framtidsløp. Barn lever lengre, slik at prioritering av barns rettar vil styrke samfunnet i eit langt løp. For personar med nedsett funksjonsevne er utilitarisme, altså at støtte til denne

²⁴ University of Chicago:557.

²⁵ University of Chicago:557.

²⁶ University of Chicago:557.

²⁷ University of Chicago:575.

²⁸ University of Chicago: 578.

gruppa vil maksimere nytta for dei, det viktigaste. Det er då viktig at praksisen legg opp til individtilpassa løysingar.

Studiet er svært interessant for mitt tema, då den knyter saman nyttige perspektiv mellom barns rettar og rettane til personar med nedsett funksjonsevne. Dette kan sjåast i samanheng og kampen for rettane heng saman på eit vis. Gjennom «capability-approach» kan forvaltninga nytte seg av dei enkle spørsmåla som «what are people really able to do and to be?» og arbeide ut i frå eit slikt syn framfor å konsentrere seg om det som er vanskeleg i arbeid med barn og med personar med nedsett funksjonsevne. Studiet er og interessant fordi det tek opp det økonomiske aspektet som verkeleg er hindringar og utfordringar i kommunane. Ein må såleis spørje seg kor langt ein kan kome med dei ressursane ein har tilgjengeleg frå eit utilitaristisk perspektiv. Samstundes kan studiet og takast til inntekt for at dei menneskelege ressursane og kapasiteten er viktig ved tilsetjing av lærarar i eit opplæringsøyemed. Ein kjem tilbake til at personar som skal arbeide med alle barn, må vere spesielt motiverte og ha utdanning i botn.

2.4. Iverksetting av barns menneskerettar på skoler, Cape Breton University, Canada

I eit studie «Implementing children`s human rights education in schools» av Cowell, Howe og McNail, Cape Breton University, Canada, frå 2010, vart det diskutert korleis ein kan implementere barns rettar i undervisninga. Dette gjeld altså opplæring direkte til barn. Studiet kartla 18 skoler og 127 lærarar.

I studiet fant ein at den første utfordringa var at lærarane hadde for lite kunnskap om barnekonvensjonen og barns rettar.²⁹ Ei anna utfordring var at barns rettar blei sett på som ein trussel for lærarens autoritet og høve til å drive klasseromsleiing.³⁰ Det vart og trekt fram at lærarane hadde lite erfaring med anna undervisning enn den reint tradisjonelle. (*mi forståing er då tavleundervisning*) Ein slår fast at lærarane mangla opplæring i både samhandlande opplæring, rollespel og dei mangla spesifikk opplæring i korleis dei kunne lytte til barn, korleis dei kunne legge til rette for at barna kunne få uttrykke sine behov for type opplæring/innlæring og korleis dei kunne sørge for at barnekonvensjonen blei ein del av undervisninga.

²⁹ University of Cape Breton: 121

³⁰ University of Cape Breton :121.

FNs barnekomité har slått fast at Noreg må bli bedre på opplæring i barns rettar til barn i barnehage- og skolekvardagen.³¹ Funna i studiet frå Canada er soleis eit spegelbilete av dei høva som Barnekomiteen kritiserer Noreg for, og syner at denne utfordringa treffer fleire statar og i fleire delar av verda. Barnekomiteen har og uttalt at undervisninga ikkje skal foregå som klasseromsundervisning, men gjennom at barna lærer om sine rettar ved at dei blir lytta til, at skolen tek omsyn til barna sitt beste og at dei får lære om praktisk grunnleggande ytringsfridom og demokrati gjennom skolen som erfaringsarena.³² Studiet frå Canada er interessant for mitt arbeid, sjølv om min kvardag i størst grad handlar om forvaltningstiltaka i skolen, altså ved vedtak. Bakgrunnen for at det er interessant er at ein ved dette studiet kan avleie at bruk av samhandlande opplæring (*cooperative learning*)³³, rollespel og opptrening i korleis lytte til barn og bevisstgjerjing på å samtale med barn om korleis dei best lærer, er viktig ved opplæring av nytilsette, også i Ålesund kommune. Vi må alltid vere bevisste på at menneskerettane skal bli opplevd lokalt. For barn er barnehagen og skolen den arenaen der ein kan nå alle barn og den arenaen der barn skal lære. Det er nettopp difor det er interessant å sjå vidare på det neste studiet frå Tyrkia.

2.5. Effektiv opplæring i barns rettar, universitetet i Gaziantep, Tyrkia

I studiet om «Effective Children`s Rights Education from the Perspectives of Expert Teachers in Children`s Rights Education: A Turkish Sample» av Ozturk, Dogan, 2017, Gaziantep University, Turkey, konkretiserer forfattarane arbeidsmetodar med skolebarn som kan vere med på å stimulere innlæring og forståing av barns rettar. Dette er eit skritt lengre enn dei gjorde i studiet frå Canada ovanfor og er interessant å sjå nærare på.

³¹ Kipperberg et al. 2019: 206

³² Kipperberg et al. 2019: 207

³³ University of Cape Bretain: 121.

3.1 Understandings for ECRE

Five different understandings for ECRE were identified within the scope of the research. Information on these understandings with their content is presented in Table 2.

Table 2. Understandings for ECRE

Understandings	Content of the Understandings
Teach-make them experience-keep it alive understanding	Emphasized place for development: School Proposed method of implementation: Teaching rights and responsibilities, making the students experience them and developing environments where students will exercise their rights Individuals/Institutions actively involved in the implementation: School administration and staff, teachers, students
Make them feel the need, keep it alive at home and school understanding	Emphasized place for development: School and home Proposed method of implementation: Making the students feel rights and responsibilities as a necessity, teaching rights and responsibilities by participatory activities, turning school and home into environments where students exercise their rights Individuals/Institutions actively involved in the implementation: School administration and staff, teachers, students, families
Learn through experience with the cooperation of school, parents and university understanding	Emphasized place for development: School and home Proposed method of implementation: This approach, which emphasizes education of children's rights through cooperation with the university, school, and family, proposes to teach rights and responsibilities through participatory activities and turn school and home into places where students exercise their rights. This understanding especially emphasizes that universities should take an active role in the child rights education process. Individuals/Institutions actively involved in the implementation: School management and staff, teachers, students, parents, ministry of education, universities

306

Structured school-based curriculum understanding*	Emphasized place for development: School and home Proposed method of implementation: Adoption of a school-based curriculum approach, teaching rights and responsibilities through participatory activities, establishing a school and class culture sensitive to children's rights; training the teachers, integrating the practices into educational programs and making school and home convenient places for rights Individuals/Institutions actively involved in the implementation: School administration and staff, teachers, students, parents, ministry of national education
---	---

Kommentar til bilete ovanfor;

ECRE står for Effective Children`s Rights Education

I den første tekstboksa framgår det at skolen er ein fin arena for innlæring til barn om deira rettar i kraft av å vere barn. Det er tenkt at barn lærer best om sine rettar ved at dei faktisk får erfare at rettane deira blir ivareteken i eit utviklande miljø. Alle dei vaksne med ulike roller i institusjonen må delta i det same arbeidet; dette gjaldt frå administrative tilsette, lærarar og leiarar. Det vil seie at alle dei vaksne må kjenne til rettane til barn og at desse skal vernast om. Her kjem det fram at alle tilsette på skolar bør delta i nettverk.

I den neste tekstbokska kjem det fram at barn skal få lære om sine rettar gjennom aktivitetar på ein slik måte at dei opplever at dei treng rettane og at det skal vere eit samarbeid mellom skole-heim for innlæring av menneskerettane.

I den tredje tekstbokska meiner ein om at ved å etablere eit samarbeid med universitetet – skolen – heimen, vil ein kunne strekke prosessen med innlæringa slik at det kan få «sette» seg som ein integrert del av opplæringa.

I den fjerde tekstbokska seier ein noko om korleis barns rettar på dagsorden blir ein del av både ein klassekultur og ein skolekultur. Slik blir innlæring av barns rettar ein del av skolens tilnærming der barns rettar er ein del av pensum. Slik får lærarane opplæring i korleis drive undervisning for barn i deira rettar.

Table 3. Practices for effective children’s rights education at classroom level

Categories	Codes
Teaching activities for children’s rights and responsibilities	Teaching rights and responsibilities with drama and creating awareness for their importance
	Carrying out activities to teach rights and responsibilities and their importance through tales and stories
	Teaching rights and responsibilities through games and creating awareness for their importance
	Carrying out activities to teach rights and responsibilities as well as their importance through case studies
	Teaching rights and responsibilities through movies and creating awareness for their importance
	Making the students carry out collaborative research work
	Creating awareness through artistic actives such as painting
	Organizing creative thinking activities such as story writing or completion
	Creating information and awareness through course book activities
	Organizing participatory activities for rights and responsibilities education
Practices for children to learn their rights and responsibilities by experience	Arranging critical thinking skills-based activities for teaching rights and responsibilities
	Building skills to solve their own problems under the guidance of the teacher
	Creating opportunities for the children to gain peaceful reconciliation skills in conflict
	Taking measures to prevent physical and psychological violence in the class
	Providing additional learning support for refugees and children in need of special education
	Taking precautions to avoid discrimination in class
	Ensuring the continuity of children who have problems with attendance
	Including the children in the decision process for the preparation of the daily course schedules
	Ensuring participation in the decision-making process while setting classroom rules
	Ensuring that all students express their opinions freely
Ensuring that students participate and take responsibilities for sustainable environment and development	

34

Kommentar til biletet ovanfor;

³⁴ Gaziantep University: 308.

Her kjem det fram undervisningsteknikkar som ein kan bruke for å drive opplæring for barn om deira rettar;

Undervisningsaktivitetar som verkty for å skape medvite

Drama, historieforteljing, spele spel, film og oppgåver i skolebøker. Elles; aktivitetar og deretter analysere aktivitetane og kome fram til eit resultat av om aktivitetane er egna til innlæring av barns rettar, organisere aktivitetar som stimulerer kreativ tenking som stilskriving og arrangere aktivitetar om kritisk tenking for å lære om rettar og ansvar

Innlæringsøvingar for barn for å lære om rettar og ansvar gjennom erfaring;

- Bygge evner til å handtere egne utfordringar saman med ein voksen
- Øve opp fredelege konfliktløysingsevner
- Mål for å unngå fysiske konfrontasjonar og psykisk vald i klasserommet
- Tilleggsundervisning for barn med minoritetsspråkleg bakgrunn og tilbod om spesialundervisning
- Unngå diskriminering i klasserommet
- Gi kontinuerlig og ekstra opplæring til barn som sliter med konsentrasjon
- Inkludere barn i avgjerder om korleis ein skal legge opp dagens økt, til dømes gjennom å a barna delta aktivt i å lage klassereglar
- Tilrettelegge for at barn får ytre seg fritt
- Sørge for at elever deltar og tar ansvar for klasse miljøet og for utviklinga av klasse miljøet og eigen innlæring

2.6. Retten til inkluderande utdanning – kvifor er det så mykje motstand til implementeringa? Om CRPD – University of Leeds, England

Som vist ovanfor er det gode grunnar til å inkludere fleire i nettverk og arbeide meir aktivt i samarbeid både mellom ulike grupper tilsette og i samarbeidet skole- heim for at barn skal oppleve sine menneskerettar kontinuerleg i sine liv – både på skole og i fritid. Kva kan vere grunnen til at vi i Noreg ikkje har kome so langt i dag? I studiet om «The Right to Inclusive Education: Why is There so much Opposition to it`s Implementation?» av De Beco, University of Leeds, 2018, er det store spørsmålet kvifor det er så mykje motstand mot å iverksette inkluderande utdanning. Dette er eit særleg interessant spørsmål, og i Noreg.

CRPD er i harmoni med den norske opplæringslova. Dette vil seie at all den tid barn med nedsett funksjonsevne av ulik art framleis ikkje er aldersmessig inkludert, men segregert, er ikkje praksis i tråd med lovverket. Dette er openbart ikkje eit særskilt fenomen internasjonalt all den tid det er forska på. Vi treng å gjere oss refleksjonar også i norsk forvaltning. Kor langt har vi kome i dag?

Forfattaren opnar med at sjølv om CRPD er ratifisert av mange land, så får elevar med nedsett funksjonsevne framleis ikkje den individuelle støtta dei treng og framleis er dei ikkje akseptert som ein del av ordinære skolar.³⁵ I Vest-Europa har det vore vanleg med spesialskoler for barn med spesielle behov og desse skolane har hatt tilbod om segregert undervisning. Forsking viser at slike skoler ofte har lågare kompetanse og at barna får ei opplæring av lågare standard som gir elvane færre mulegheiter som vaksne.³⁶ Det blir vist til *Salamanca Statement* som var resultatet av *UNESCOs World Conference on Special Needs Education* i Paris i 1994 og er det første internasjonale rettslige instrumentet som slår fast at inkluderande utdanning er eit mål. I Rule 6 (2) standard rules, *Salamanca Statement*, framgår det at «regular schools with inclusive orientation are the most effective means of combating discriminatory attitudes, creating welcoming communities, building an inclusive society and achieving education for all.» Barnekomiteen har og uttalt at inkluderande skole bør vere utgangspunktet for barn med nedsett funksjonsevne.³⁷

I studien viser forfattaren at inkluderande utdanning kan bli ståande mellom idealisme og pragmatisme. Kva vil ein? Kva er muleg å få til? De Beco viser og til Nussbaum som eg viser til ovanfor. Nussbaum skriv frå University of Chicago og temaet omhandlar *Capabilities Approach*. Kjerna i teorien er «a life that is worthy human dignity».³⁸ *Capabilities Approach* viser til at ein bør tilstrebe høgare grad av allokering av ressursar til barn med nedsett funksjonsevne, slik at dei kan oppnå «fundamental educational functionings».³⁹ Allokering av meir ressursar til denne gruppa er difor viktig for at dei skal få likeverdig opplæring. For å oppnå god opplæring må ein også arbeide med dei personlege individuelle ressursane, dei

³⁵ University of Leeds:1

³⁶ University of Leeds: 2

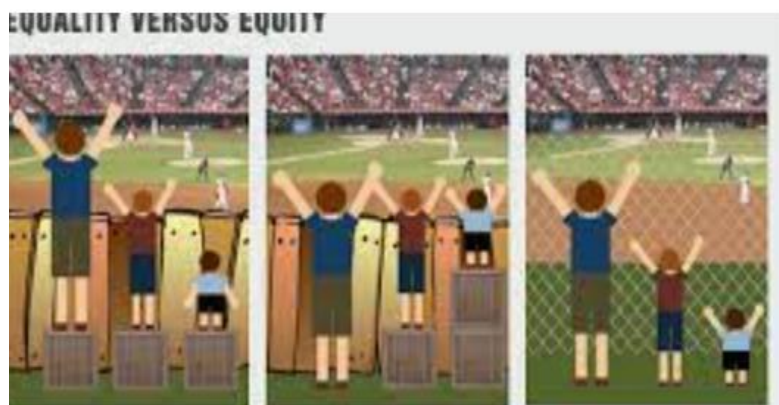
³⁷ Høstmælingen et al. 2020:303

³⁸ University of Leeds: 24.

³⁹ University of Leeds: 25.

sosiale ressursane og dei miljømessige ressursane. De Beco viser og til at politikk kan utgjere ei barriere for å få til inkluderande utdanning.⁴⁰

På bakgrunn av at artikkelen problematiserer CRPD sin posisjon internasjonalt i samanheng med at barn med nedsett funksjonsevne ikkje får tilstrekkeleg inkluderande utdanning, er den svært aktuell i mitt studie. Forfattaren konkluderer med at det kan vere behov for å ta eit steg tilbake og sjå korleis konseptet om inkluderande utdanning og dagens praksis kan bli forbetra. Dette er eg einig i – ein må ha eit klart mål om kva som ligg i kravet frå dei internasjonale konvensjonane slik at ein veit kor ein skal og kva forventinga som ligg føre. Først då kan ein sikte mot ei retning som kan føre til gode resultat. Igjen kjem ein tilbake til klar politikk og ein klar forståing av rettane og slik kan ein trekke opp ein sti som kan leie til ein praksis som blir i tråd med lovverket.



Kommentar til bildet;

«Equality» betyr rettferd på den måten at alle får det same medan «equity» betyr at kvar einiskild får den støtta og tilrettelegginga dei treng slik at dei får nokonlunde same føresetningar og kan vere med på det same som andre eller få den same opplevinga som andre. Biletet viser tilrettelegging som skal til for at barna skal få utsyn til stadion. Dersom det skal vere likt – «equality» får alle den same boksa å stå på og tredjeperson til å ha rullestolen sin på. Resultatet er at den høgaste av vekst ser godt, barnet i midten ser akkurat over gjerdet, medan barnet i rullestolen får utsynet fullstendig blokkert av gjerdet. «Equity» betyr at barna får den tilrettelegginga dei treng for å ha det utsynet til stadion som dei treng.

⁴⁰ University of Leeds:29.

Barnet til venstre treng ingenting å stå på, for han har utsyn utan støtte, barnet i midten treng ei kasse å stå på og barnet til høgre treng to kasser for å få utsyn frå rullestolen.

Tilrettelegging av ytre faktorar kan kanskje vere å ta vekk gjerdet slik at alle har utsyn? Dvs. tilpasse omgjevnadane. Dette er og det CRPD, undervisning i barns rettar og studia ovanfor har vist oss.

2.7. På veg mot inkludering, Sluttrapport fra evalueringen av modellutpøvingen “Inkludering på alvor”, NTNU Samfunnsforskning, Trondheim

Avslutningsvis, i tilknytning til studiet ovanfor om CRPD, vil eg vise til den norske rapporten «På vei mot inkludering? Sluttrapport fra evalueringen av modellutprøvingen Inkludering på alvor», frå 2020. I rapporten viser ein til at inkluderande skole er ei arbeidsform og ei haldning som omfattar heile skolen. I følgje rapporten er barnehagen og skolen sine oppgåver følgjande;⁴¹ *Auke felleskap, auke demokratisering, auke deltaking og auke utbytte.*

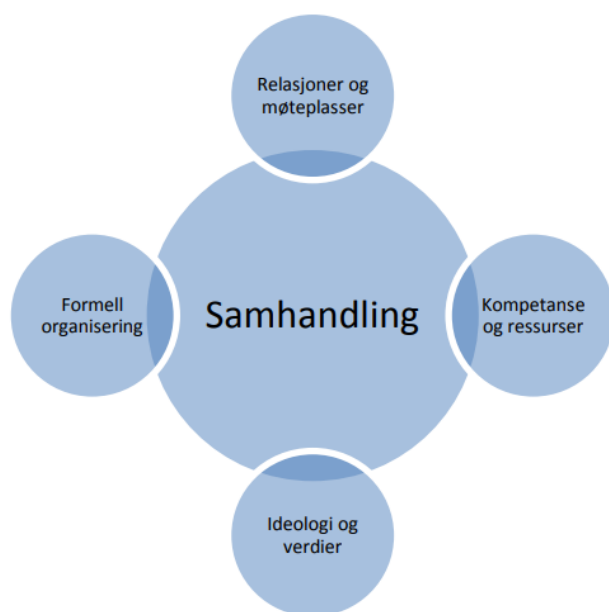
I rapporten bruker ein Mitchells (2014) sin modell om *Inclusive Education*⁴²;

Vision; dei tilsette opplever tilknytning og forplikting til å drive ein inkluderande skole.

Placement; alle har ein naturleg plass i eit alderstilpassa klasserom. *Adopted curriculum, assesment and teaching*; tilpassa lærestoff, vurdering og undervisning der alle får tilpassa opplæring ut i frå sine føresetningar. *Acceptance*; avklart aksept, *Access*; alle må ha tilgang til skolen og klasserommet. *Support*; støttesystem som PPT, BUP og StatPed må vere tilstade inne på skolen. *Resources*; skolen må ha tilstrekkelege ressursar. *Leadership*; leiarar på alle nivå, frå stat til klasserommet, må forstå inkluderingstankegangen og vise gjennom handling at ein forpliktar seg til ein inkluderande opplæring i skolen.

⁴¹ NTNU Samfunnsforskning Trondheim:22

⁴² NTNU Samfunnsforskning Trondheim:23



Forklaring av figuren ovanfor:

I rapporten trekker forfatterane fram Pentagon-modellen, som illustrert i figuren over, som velegna for å beskrive forutsetningane for samhandling om inkludering. Modellen inneber at det må vere etablert ei formell organisering, gode relasjonar og møteplassar, ideologi og verdier må byggast gjennom erfaringsutveksling og informasjonsdeling. Kompetanse og ressursar handlar om «deling av faglig spisskompetanse og praksisnær kjennskap til lokale betingelser».⁴³

2.8. Mitt bidrag til tidlegare studiar

Openbart har det vore forska mykje på iverksetting og implementeringsprosessar innan ulike forskningstradisjonar med utgangspunkt i ulike teoretiske posisjonar. Det har og vore forska på kor godt dei internasjonale menneskerettane for barn er internalisert i praksis og kva ein kan gjere for at barna sjølve skal få lære seg sine rettar. Dette er likevel nytt i Noreg der ein må tilpasse opplæring i menneskerettar ut i frå norske forhold. I den nye læreplanen, kalla fagfornyelsen, er der anledning til å implementere barns menneskerettar og dens relevans for barn i Noreg.⁴⁴ Det er gjort studie på korleis ein kan inkludere barn med nedsett funksjonsevne i ordinær skole og CRPD som verkty til å stimulere inkludering. Inkludering

⁴³ NTNU Samfunnsforskning Trondheim: 29.

⁴⁴ Kipperberg et al. 2019: 206

på ein arena som skolen vil også vere praktisk opplæring i barns rettar, både for barn som treng ekstra støtte og for barn som lærer adekvat på sitt nivå.

Det kan sjå ut som om at det ikkje er gjort så mange studie på korleis iverksette menneskerettane i ein kommune. I og med at det føreligg lite støtte frå statlege mynde om korleis denne prosessen skal gjerast, er det høgaktuelt med eit studie der ein kan legge fram forslag til korleis iverksette internasjonale menneskerettar for barn i kommunar og korleis ein kan sørge for at barn får sine rettar verna uavhengig av kor dei bur. Sjølv om Noreg i dag ikkje har inkorporert CRPD i menneskerettslova, er CRPD like fullt ratifisert og er gjeldande for alle forvaltningsorgan som i dag gir tenester til barn. Sjølv om CRPD er ratifisert må implementeringsprosessen få fortgang i norsk forvaltning. Denne studien bidrar med å gjere denne prosessen meir forståeleg.

Når det gjeld studia som peiker på aktive grep lærarar kan ta for å drive god opplæring for barn i barns rettar (studia frå Canada og Tyrkia) er dette høgaktuelt i implementeringsprosessen og kan drive arbeidet framover. Det er ikkje berre sakshandsamarane som skal ta omsyn til BK og CRPD i sakshandsaminga og når ein gir ein rett gjennom eit vedtak. Det er og slik at barn skal lære om sine rettar på ein måte at dei kan nyttiggjere seg rettane dei har. Dette begynner på skolen og i heimen, slik som ein skriv i studiet frå Tyrkia, og skal etter kvart som barna lærer kunne famne om heile samfunnet og alle prosessane som går føre seg – både lokalt, nasjonalt og internasjonalt. Ein må likevel starte lokalt. I tillegg er det rett å vise fram den delen som gjeld undervisning direkte til barna når ein skal fremme barns rettar. Det neste ein må sørge for i Noreg er å inkludere barn på ein god måte. Her er vi og på god veg, men det vil ikkje seie at vi er i mål. I NTNU Trondheim har ein Mitchells metode for å sørge for faktisk inkludering og Pentagonmetoden for å sørge for god samhandling mellom fasilitatørane som bistår barn som treng noko meir enn andre. Desse metodane er nyttige for kommunen som skoleeigar ved at ein kan nytte dei som mål for skolane og dermed måle temperatur på inkludering i skole – altså CRPD i praksis.

Ved å få fram måtar å drive undervisning til barn om deira menneskerettar, kan ein og i framtida vere meir bevisst på kven ein plasserer i nettverk og som gjennom dette får påverknadskraft i kommunal sektor. Er det ikkje naturleg at læraren som samhandlar direkte med barn, får plass rundt bordet der ein diskuterer iverksetting og implementering av barns

rettar? Dette er og måla i CRPD sin «European disability strategy 2010-2020.» vist til under utgreiinga av CRPD under teorikapittelet. I norsk teori kjem det fram at Barnekomiteen tilrår opplæring til barn i menneskerettane i ein snever forstand; lære om innhaldet i rettane, og i ein vid forstand; formidling av menneskerettskultur gjennom kunnskapsformidling, trening av eigenskapar og haldningsskaping slik at barn blir i stand til å framme, forsvare og nyttegjere seg av menneskerettane i dagleglivet.⁴⁵ Barneombodet skriv i supplerande rapport til FN's barnekomite i 2017 at når dei treffer barn og unge på skoler i Noreg og informerer om BK er det fleire barn som trur at BK gjeld for barn i land der ein ikkje har det så godt.⁴⁶ Frivillige organisasjonar som Redd Barna har utvikla «Rettighetslott» og «Det magiske klasserommet» som er eksempel på norske verkty for å implementere BK i undervisning til barn.⁴⁷ Å bli inkludert, verdsatt og høyrte og ha reell påverknadsmulegheit er viktig for barn og ein sentral del av BK. Elevmedverknad har og ein læringseffekt i demokratiske prosessar. Særleg legg opplæringslova kapittel 9A, som gir elevar rett til eit trygt og godt skolemiljø, opp til aktiv deltaking i omsyn til eigen situasjon. Det er då viktig at det ikkje er dei vaksne som får definisjonsmakta, men at dei vaksne lyttar til elevane når dei uttrykker at dei ikkje opplever eit trygt skolemiljø. Ein nyttar også CRPD i norsk teori⁴⁸ og viser til barnets rett til «et miljø som gir størst mulig faglig og sosial utvikling, i tråd med målet om full inkludering». Det blir og vist til ei undersøking der barn og vaksne med nedsett funksjonsevne rapporterte og einsamkjensle og rapporterte om oppleving med å vere utestengd og om å få hatefulle ytringar i samband med skolegang. Av dei spurde informantane rapporterte 48 % at dei hadde opplevd ubehagelege opplevingar, krenkande ytringar og hatefulle ytringar på skolen.⁴⁹ Informantane var over 18 år og viste til opplevingar tilbake i tid eller i vidaregåande opplæring.

Studia presentert over viser samla sett at det er behov for tett samarbeid mellom ulike aktørar, ofte på tvers av samfunnssektorene, men også mellom nivå i forvaltninga. Det er vidare, særleg i relasjon til barn med nedsett funksjonsevne, behov for samarbeid mellom ulike interesseorganisasjonar, og andre representantar for barna, og dei kommunale myndene. I det etterfølgande skal eg studere dette nærare. Først gjennom å presentere tilnærminga til dette med utgangspunkt i Ålesund kommune i kapittel 3.

⁴⁵ Kipperberg et al.2019:206

⁴⁶ Kipperberg et al.2019: 206

⁴⁷ Redd Barna u.å

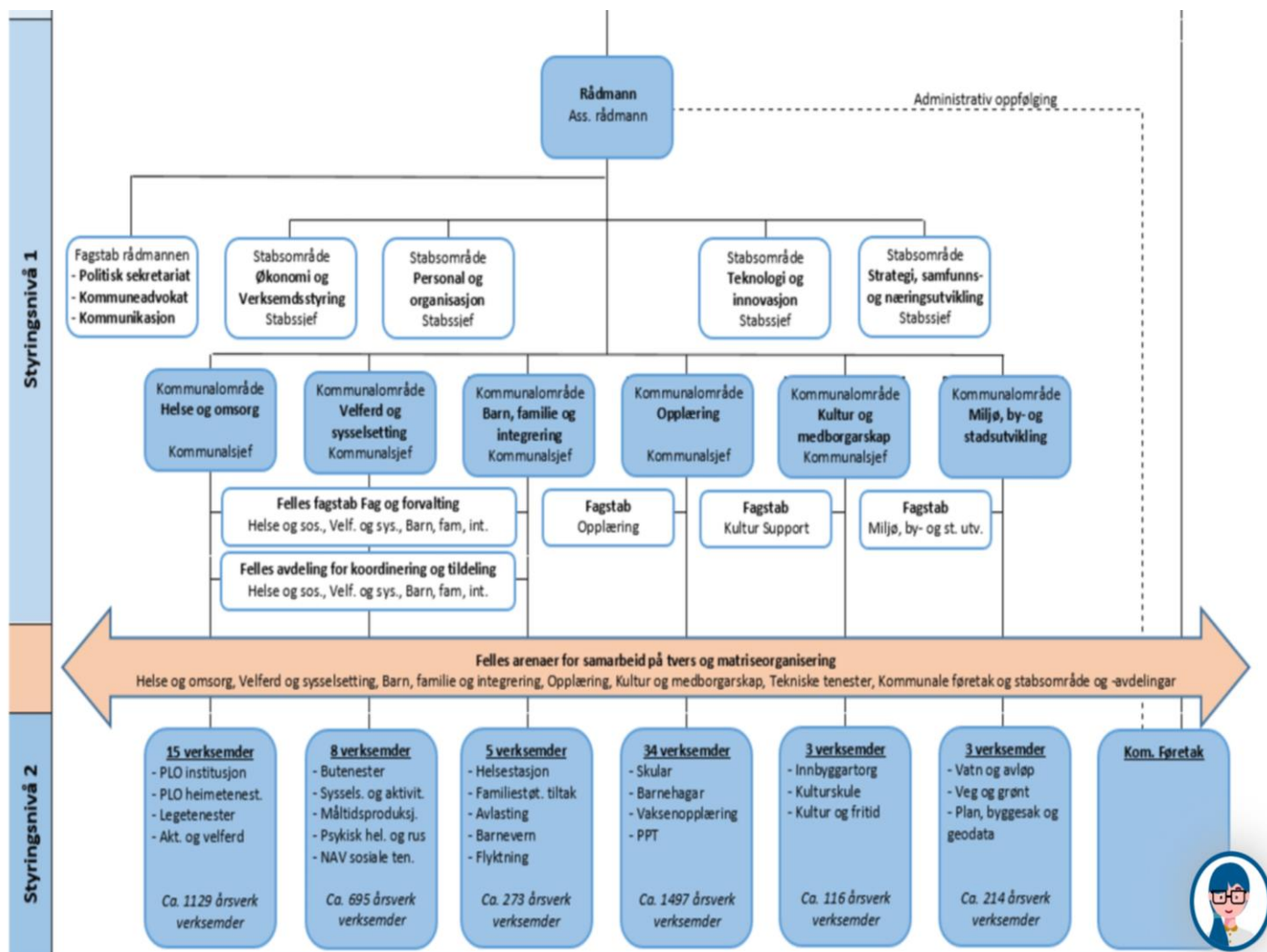
⁴⁸ Kipperberg et al.2019:211.

⁴⁹ Kipperberg et al.2019:211.

3. Lokal kontekst: Presentasjon av Ålesund kommune og kommunen si organisering

Ålesund kommune er ein av kommunane i Noreg som vart samanslått frå 2020. I den nye Ålesund kommune blei fire småkommunar slått saman med den større bykommunen på nordvestlandet. I Ålesund kommune vart det valt ei prosjektstyringsgruppe som bestemte organisasjonsforma for opplæring i 2019. Denne organisasjonen var tilsett for å førebu den nye kommunen og at den utgreia organiseringsform for heile byråkratiet, ikkje berre for opplæring. Prosjektgruppa var nøye utvalt og hadde god kompetanse på organisasjonsforståing. Kommunedirektøren var prosjektleiar, og hennar primærstilling var dermed i ein overgangsfase sett bort til ein vikar.

Det er mange endringar samanlikna med den tidlegare organiseringsforma. Kommunen fekk fleire tilsette i administrasjonen og den vart geografisk mykje større. Det verkar som om prosjektgruppa ville nytte seg av ulike måtar å strukturere organisasjonen på og ta med kjende strukturar frå alle dei tidlegare kommunane for å skape tilhøyrse. For kvalitetsarbeidet er det framleis behov for harmonisering av dei tidlegare kommunane sine prosedyrer og dokument, både innanfor same kommunalområde og på tvers i organisasjonen.



Figur 1: Organisasjonsmodell - Ålesund kommune 2021

Kommentar til figuren over;

Dei seks kommunalområda blir leia av kvar sin kommunalsjef. Kommunalsjefen for opplæring har sin eigen fagstab, og kommunalsjefen svarer direkte til kommunedirektøren. I tillegg er det fire stabsområde og ein fagstab for kommunedirektøren som støtter på tvers av kommunalområda.

Kommunalsjefen for opplæring har to assisterande kommunalsjefar og ein fagstab som består av seksten medarbeidarar. Staben utøver kommunalsjefens mynde både for forvaltningsarbeidet og utviklingsarbeidet for dei 34 verksemdene og cirka 1497 årsverka. I tillegg utøver fagstaben barnehagemynde og skolemynde for dei private barnehage- og skoleverksemdene i kommunen. På barnehageområdet er det ein vesentleg større del av

private verksemdar i forhold til dei kommunale. Fagstaben er tverrfagleg samansett og har blant anna kompetanse innan pedagogikk, økonomi, leiing og juss.

3.1. Samhandling med andre forvaltningsorgan – informasjonsinnhenting

Kommunen får invitasjonar til seminar og nettverksdeltaking på initiativ frå Utdanningsdirektoratet. Kommunen har og ei sjølvstendig plikt til å halde seg underretta om endringar i lovverk og retningslinjer som kjem, både frå Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet og Statsforvaltaren.

Det fins ein kommunal rettleiar i Barnekonvensjonen for området barnehage/skole frå Utdanningsdirektoratet. Denne er meir praktisk når ein skal fatte vedtak om rettar for barn.⁵⁰ Barnekonvensjonen og, til ein viss grad, CRPD er ein del av grunnlaget for prosedyrar og rutinar som kommunen lagar til bruk i forvaltningsarbeidet.

3.2. Samhandling - Bruk av nettverk

Nettverk, slik dei nyttast i kommunen, vil seie å arbeide saman for å løyse ei oppgåve eller for å diskutere seg fram til ein god prosess. I Ålesund kommune nyttar ein nettverk både for å løyse oppgåver eller utfordringar og i utviklingsarbeid på lengre sikt. Eit klart mandat er viktig for å løyse konkrete oppgåver eller handtere prosessar i kommunar. Dette er basert på ei erfaring om at nettverk vil auke kvaliteten, bygge kapasitet og skape effektivitet.

Nettverk vil bli utdjupa i teorikapitlet og som ein vil sjå har organiseringa i Ålesund kommune fleire kjenneteikn som liknar på element innan den omfattande nettverkslitteraturen.⁵¹ Sjølv om dei ulike samhandlingsformene teknisk sett ikkje fell inn under dei vanlegaste definisjonane av nettverk,⁵² kan ein likevel anvende omgrepet nettverk her, slik det blir brukt i praksis i kommunen.

Ulike nettverk som eksisterer i dag i underkommunalområde for opplæring i Ålesund, er til dømes nasjonale nettverk som Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO), regionale nettverk som Sunnmøre Regionsråd og interne samarbeid som grupper som arbeider med

⁵⁰ Utdanningsdirektoratet:2019

⁵¹ Haug 2020:4

⁵² Haug 2020:4

utarbeide kvalitetsdokument, interne klageorgan som førebuer klagehandsaming til Statsforvaltaren i Møre og Romsdal og interne samarbeid på tvers av kommunalområder, som til dømes samarbeid mellom opplæring – barnevern, opplæring – helse. Det fins og eit nettverk som heiter kvalitetsrådet med ein fast koordinator, referent og for opplæring der ulike leiarar frå barnehage og skole møtast saman med representantar frå fagstab for å diskutere prosedyrar og malar og set i gang arbeidsgrupper som skal lage nye prosedyrar eller revidere. Leiar i kvalitetsrådet er kommunalsjefen. Det fins og eit overordna kvalitetsråd der kvalitetskoordinatorane i kvart kommunalområde møtast og diskuterer korleis ein skal fortsette implementering av prosedyrer og få fleire til å nytte kvalitets og avvinssystemet Compilo. Når fleire tek i bruk avviksmeldingar, kan organisasjonen enklare identifisere utfordringar og forbetre arbeid. I desse samarbeida kan det vere tilsette frå ulike nivå som deltek, til dømes frå både verksemder og frå fagstab/ leing. Der er og samarbeid om barn med ulike særskilte behov der ulike tenester innad i kommunen og tenester utanfor kommunen (til dømes barnehage/skole, fysioterapi lege, barnehabilitering, statped, logoped etc) møter føresette for å arbeide saman til barns beste. Bakgrunnen for at desse nettverka eksisterer er at ein skal handtere saker på ein god måte i tråd med god forvaltningsskikk der alle får kome til orde, foresatte får saka opplyst og diskutert og får uttale seg og bli høyrd. Dei vil vere interessant å sjå kva nettverka som blir nemnd her som vil kome fram under kapittel 6, om funn og fortolkingar.

3.3. Styringsverkty i Ålesund kommune

Dei ulike styringsverktya kan vere egna til å fange opp implementering, difor er styringsverkty som Ålesund kommune bruker i dag verdt å nemne. Framsikt som er eit verkty for økonomisk analyse, budsjettering, økonomiplanlegging og styring av verksemder. Her kan ein produsere rapportar som månadsrapport, kvartalsrapport og årsrapport. Her er det potensiale for å legge inn mål som gjer at ein må setje i gang arbeid – som utarbeide sjekklister for å få med opplæring i barns menneskerettar både til tilsette og til barn, eller rapportering der verksemdsleiarar må svare for korleis dei har arbeidd med barns menneskerettar i si verksemd.

For avvik- og kvalitetshandtering nyttar Ålesund kommune Compilo. Målet er at ein gjennom systematisk analyse av avvik, kan forbetre organisasjonen til å gi betre tenester til publikum. I malar og prosedyrer kan ein sørge for at der er retningslinjer som auker bevisstheita kring

barns menneskerettar – ikkje berre i sakshandsaming, men til dømes sjekklister som nemnd i avsnittet ovanfor. Dette kan og vere å sørge for sjekklister i samarbeidet med heimar. Slik det er nemnd i kapittel 2 om tidlegare studiar der studiet frå Tyrkia kan ha særleg relevans.

Ålesund kommune har og implementert berekraftsmål, som er globale mål med lokale løysingar.

Eg har valt mitt berekraftsmål:



Kommentar til figuren ovanfor;

Det berekraftsmålet som ein arbeider med på min arbeidsstad, kommunalområdet for opplæring, er sjølvsagt nr 4. God utdanning.

Den materielle og den prosessuelle jussen er også styringsverktøy. I Ålesund kommune verker det som at ein god på å tilkjenne materielle rettår når barn har rett til det etter opplæringslova. På opptelling av dagar over frist i sakshandsamarsystemet Acos websak, er det reletivt få sakar som ligg over sakshandsamingsfrist utan å ha blitt tatt tak i. Dette kan gjelde spesialundervisning, skoleskyss eller rett til opplæring i alternativ opplæringsarena. Samstundes kan kommunen stadig arbeide betre for å ikkje kome til kort på dei prosessuelle reglane etter forvaltningslova, som å svare så raskt som muleg. Dette vil eg kome tilbake til under normativ teori.

Ålesund kommune samarbeider med fleire andre kommunar for å sikre berekraftig by- og regionsutvikling og er ein av dei første kommunane som fekk vere med i FN's arbeid om berekraft gjennom verdas største byutviklingsprogram United Smart Cities.



Bærekraftsmål som styringsverktøy

- Kvalitet i opplæringa, bærekraftsmål 4 BK) Utdanning, art 24 CRPD, (art.28 og 29 i CRPD)
- Redusere ulikheter, bærekraftsmål 10 (art 2 i BK) → Likhet og ikke-diskriminering, art 5 i CRPD
- Bærekraftige byer og steder, bærekraftsmål 11 -Tilgjengelighet, art 9 i CRPD
- Risikosituasjoner og humanitære nødsituasjoner, art 11
- Retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet, art 27.
- Arbeid og sysselsetting, art 29
- Deltakelse i det politiske og offentlige liv, art 30.

Kommentar til figuren ovanfor:

Bærekraftsmåla står i nær samanheng til CRPD. Dette er vist til i figuren der bærekraftsmål 4 om kvalitet i utdanninga står i eit direkte forhold til art 24 i CRPD om utdanning.

Bærekraftsmål 10 om å redusere ulikheiter står i eit forhold til art 5 i CRPD om likskap og ikkje- diskriminering. Bærekraftsmål 11 om bærekraftige byar og stadar står i eit forhold til blant anna art 9 i CRPD om tilgjengelegheit.

Sjølv om bærekraftsmåla skal vere eit styringsverktøy, er vi ikkje kome så langt at våre lokale mål slik dei går fram av kommuneplanens samfunnsdel, er lagt ut til kommunalområda. Desse er under utarbeiding. Når dei lokale måla er klare vil desse bli kopla til bærekraftsmåla.

3.4. Leiing og politisk styring i Ålesund kommune – utviklingsavkastning?

I dag er stab for opplæring organisert med ein kommunalsjef og to assisterande kommunalsjefar. I ei tid der digitale møter er kvardagsleg må ein sette av tid til utvikling og innovasjonsskaping. I hovudsak samhandlar leiarane gjennom aktivitetsplanlegging, styring, fordeling av ressursar, møteplanlegging og fordeling av oppgåver. Det er ikkje klart om kva leiingsfilosofi kommunalområdet for opplæring bygg på, men i teorien fins det uttrykk om at «shaping emotions and behaviour to achieve common goals» der ein god prat og ein god kommunikasjon er viktig i utøvinga av leiarskap etter Hamblton sin modell om civic leadership⁵³. Internt i ei leiargruppe eller i utøvande leiarskap anten på tvers av kommunalområda eller nedstigande i eiga linje må ein utfylle kvarandre og søke støtte med kvarandre. Komplementær kunnskap i ei leiargruppe der leiarar har ulik fagbakgrunn, men same forståing av område ein leier er eit godt utgangspunkt for suksess. Slik er det i leiargruppa under kommunalområde for opplæring der kommunalsjefen har økonomibakgrunn som har verdi for å kunne ta grep om den økonomiske situasjonen som er krevande i dag. Ulike erfaringar gir ulik styrke i ein kompleks forvaltningsstruktur der ein må vere god kommunikativt, strategisk, innovativt og fagleleg. Ved å vere to eller tre kan det vere enklare å halde seg orientert om eksterne og interne høve som har betydning for deira sitt felt. Samsnakkinga og dei relasjonelle ferdigheitene mellom leiarane gjer at ein framstår som profesjonelle leiarar. Når ein har brukt god tid på å bli kjend, kan ein utfordre kvarandre si forståing og klare å vise kvarandre ulike alternativ for løysing av utfordringar. Felles forståing er sentralt for å kunne ta gode beslutningar og gjere leiarane trygge på sine analysar og standpunkt. Ved å kjenne kvarandre sine styrker og svakheiter gjer at det blir muleg å handtere uforutsette hendingar som gir stress – og i situasjonar der ein ikkje får tid til å samsnakke, men veit kva den andre vil meine. Samsnakkinga vil vere førebyggjande når noko skjer. Samsnakk, altså samordning gir profesjonalitet og medverkar til at ein framstår som profesjonell aktør i samfunnet. Det er heile tida meir ein kan arbeide med, og eg har henta ut nokre forslag frå teori⁵⁴ om korleis ein kan skape eit godt lokalt leiarskap som ein kan sjå i relasjon til nettverk; leiar kan framme områdetets kvalitetar, trekke til seg ressursar, utvikle samarbeid for å skape forståing av ulike behov, sette komplekse samfunnsmessige utfordringar på dagsorden og løyse desse, oppretthalde og støtte og samhald.

⁵³ Hambleton 2015:12

⁵⁴ Hanbleton 2015:130

Det å klare å halde ulike interesser samla er avgjerande for at den politiske leiar skal ha autoritet og legitimitet. Det er klart at med kutta som no må gjerast under opplæring i Ålesund kommune for å bidra til å unngå å havne på Robek-lista ikkje er populære. Det å legge seg på ein minstestandard av det lovverket legg opp til er vanskeleg i eit samfunn der brukarane stadig blir meir krevande. Kanskje kan ein investere meir tid på å søke om statlege tilskot til prosjekt for å kunne oppretthalde lærarnorm og praksis som har vore. Faren er som innbyggjarane er redde for; færre lærarar kan generere eit større behov for spesialundervisning, kanskje og skolevegring. Samstundes er der ingen enkle løysingar. Statlege nivå so gir ofte berre støtte eit år før kommunane igjen står med utgiftene. Ein blir fort ståande att med dei ressursane ein har. Tidleg kommunikasjon er kjempeviktig. Den gode praten sikrar felles forståing. God kommunikasjon kan bety at ein klarer å skape vellukka forvaltningsprosessar der ein klarer å samsnakke på alle nivå. På motsett side kan det oppstå meirarbeid i dei tilfella ein ikkje får til dette. Ein leiar må lytte til sine tilsette, trigge trygghet slik at dei kan kome med idear, motivere og gje ansvar. Ressurssterke tilsette gir leiaren betre grunnlag for å ta ei avgjerd og er med på å utvikle organisasjonen.



Kommentar til biletet:

Identiteten til Ålesund kommune er kystbyen fargelagd i jugendstil. Ålesund kommune er i dag geografisk ein stor kommune. Dette gjer at ein i skoletilboda må profesjonalisere fleire verksemdar innan fleire særlege tenester eller der barn har særlege behov, slik at tilhøva ligg godt til rette for ei god inkludering av alle barn.

Hovudtrekka ved Hambletons New civic leadership er blant anna at leiarskapet er i stand til å *skape radikale endringar*⁵⁵. Ein kan sjå for seg at leiaren står i ein sirkel og etablerer samskaping gjennom «innovation zones» der ny praksis tek form, til det betre for innbyggjarane. Dette arbeidet gjerast saman med andre offentlege leiarar og samfunnet for øvrig, som og innbefattar brukarar. Ei kommunesamanslåing eller store sparetiltak kan vere eksempel på radikale endringar, noko Ålesund kommune har vore gjennom. Eit døme på «innovation zone» for å fremme barns interesser i dag er sommerskolar som Ålesund kommune har organisert i nært samarbeid med private, lag, organisasjonar og bedrifter for sommeren 2021, der alle femtifire tilbod vil vere tilrettelagt for barn med ulike behov og der er eit eige tilbod for barn som vil vere på tilrettelagt leir der god tid og god tilrettelegging er sett saman ilag med kjekke aktivitetar som Bybadet, riding/ hest og vogn og kano, saman med andre i same situasjon.

Fasiliteringsferdigheiter handlar om haldningar, samspel og måloppnåing. Desse ferdigheitene står i eit forhold til kvarandre og kan ikkje utelukkast for å kome fram med god prosessleing i tråd med modellen for New civic leadership. Det første som Hambleton tek opp er haldningar i eigen stab/samarbeid, der leiaren ikkje prøver å kontrollere eller tone ned andre sine bidrag, der han/ho myndiggjer andre ved å synleggjere deira bidrag og hjelper dei til å nå sine målsettingar og der leiaren verdset og opprettheld gjensidig respekt. Døme frå Ålesund kommune er implementering av avvikshandteringssystemet Compilo som er eit viktig tiltak for iverksetting av regelverk. Her har kommunalsjefen latt samarbeidet styre prosessane og rådgjevarane bygge opp prosedyresystemet i Compilo. Delegering av oppgåver er viktig, sjølv om det er kommunalsjefen som sit ved rattet.

I administrasjonen i ein kommune handlar mykje om å gjennomføre lovpålagde oppgåver, til dømes ved å skrive enkeltvedtak, støtte verksemdene i kjerneoppgåver og ved implementering av nye styringssystem. Det vi kan bli betre på er å samordne oppgåver på tvers av kommunalområder. I ei sak kan det vere mange tangeringspunkt mellom ulike delar av kommunen sine tenester; for eksempel helse – opplæring. Eit døme er elevar med særlege behov som søker om brukarstyrt personleg assistanse i skolen. Der handlar det om gode individuelle tilretteleggingar der samordning sterkt bidreg til god teneste og effektivitet. I slike tilfelle er det viktig å ha felles visjonar og målsetningar og å kunne samarbeide på tvers

⁵⁵ Hambleton 2015: 129.

av einingar og med ulike aktørar, -også private leverandørar. Som Hambleton forklarar, er kommunikasjon alfa omega. Ein må kunne administrere, integrere og innovere for å lykkast med samordning – og samskaping.

Fasiliteringsferdigheiter er og essensielt mellom leiar – tilsette og ein klar styrke mellom kollegaer. Fasiliteringsferdigheiter mellom kollegaer vil medverke til eit trygt og godt arbeidsmiljø der ein kan oppnå mykje og oppleve høg grad av meistring, og dermed meining, i det ein gjer. Eit døme frå Ålesund kommune i stab for opplæring er kollegaene sine ønske om å strekke seg for kvarandre når nokon spør om hjelp eller bistå når andre ikkje har same tilgang digitale system. Dei fleste opplever meistring når andre søker deira kompetanse eller ber om deira syn. Ein må ikkje gløyme viktigheita av kollegastøtte for å fremme meistring og opplevinga av å kunne noko.

Emosjonell intelligens er og eit punkt Hambleton vektlegg. Han seie at «*Leadership involves shaping emotions and behaviour to achive common goals*». ⁵⁶ I dette ligg solidaritet, verdier om å bry seg om andre og å vere tru til det lokale samfunnet, sjå på dei lokale variasjonane som verdier og å nytte samordning for å skape nye system. Dette står i motsetning til New Public Management- tenkinga der ein importerer teknikkar frå privat sektor inn i offentleg sektor og nyttar kvasimarknads-tenking inn i det offentlege som gir brukarane ulike val. I Offerdal sin teori om nedanfrå–opp- styring ⁵⁷ ser ein skilnaden mellom tilnærmingane ovanfrå og ned og nedanfrå og opp. Nedanfrå og opp-tilnærminga har likeheiter til Hambliton sin «New Civic leadership»- teori der samarbeid med samfunnet i heilskap er eit svært viktig element.

Den siste kontekstuelle faktoren for å forstå utviklinga i utøvinga av mynde i Ålesund kommune er økonomi. Økonomi kjem eg tilbake til under funn og fortolkingar i kapittel 6. Det er i dag eit økonomisk press på verksemdene i Ålesund kommune. Utgiftene har vore høgare enn budsjettet tillet. Bakgrunnen er samansett. I korte trekk handlar det om lågare inntekter i 2020 enn i 2019 på bakgrunn av lågare skatteinntekter, mindre avkastning på finansar, samt at mykje av fondinntekter er brukt opp. Ålesund kommune har historisk høyrd til KOSTRA-gruppe 13, der kommunen har hatt 0,6 % lågare frie inntekter enn

⁵⁶ Hambleton 2015: 124

⁵⁷ Offerdal 2014: 229

gjennomsnittet. Dette handlar blant anna om ei yngre befolkning i Ålesund, færre uføre, samt at ein del andre faktorar gjer at Ålesund kommune i den nasjonale utrekningsmodellen kjem betre ut enn gjennomsnittet. I dag ligg Ålesund kommune i KOSTRA- gr. 11 og det blir spennande å sjå korleis ein vil balansere samfunnsoppdraget som består av å levere gode og forsvarleg tilbod og ta særskilt omsyn for dei barna som har behov for ei spesiell tilrettelegging.

Alt i alt kan ein seie at Ålesund kommune ikkje har funne ei heilt klar linje for arbeidet med ivaretaking av rettane til innbyggjarane med funksjonsnedsettingar, men at ein stadig blir betre på å ta omsyn til denne gruppa. Det viser dome om sommarskolar ovanfor. Ansvar for barn med nedsett funksjonsevne er kanskje særleg tyngande på området for opplæring, fordi personane avgjerdene gjeld er barn, og at vi lever i eit samfunn der det ikkje er lagt tilstrekkeleg til rette for at barn skal få representere sine egne interesser, plikter og krav. Eg skal seinare analysere denne problemstillinga i meir detalj med utgangspunkt i organisasjonsteori, men først er det nødvendig å redegjere betre for det normative grunnlaget for arbeidet.

4. Teoretisk inntak – normativ teori

I kapittelet over er det presentert ei oversikt over organiseringa av Ålesund kommune, inkludert ein del faktorar som er relevante for kontekstuell innsikt. I dette kapittelet blir desse og andre forhold adressert meir teoretisk. Som sagt innleiingsvis byggjer studiet i hovudsak på to teoretiske inntak; normativ teori som består av regelverkskildring og organisasjonsteori om iverksetting og nettverk. Kapittelet utdjuper med andre ord dei teoretiske inntaka der ei hovudutfordring vil vere å sjå samspelet mellom dei. Det normative utgangspunktet stiller krav gjennom rettar og plikter. Organisasjonsteorien gjer oss i stand til å evaluere iverksettingsprosessen.

4.1. Presentasjon av barnekonvensjonen

Ei hovudmålsetting med rettslege reguleringar er å normere atferd. Rettslege reguleringar blir til gjennom, eller er avleda frå, politiske prosessar, og rettsreglar er slik sett materialiserte uttrykk for politiske målsettingar.

I 1989 var Barnekonvensjonen ferdig og denne tek sikte på å ivareta barns særlege stilling og behov. At det er ein konvensjon betyr at den er rettsleg bindande for dei statane som ratifiserer den. Det var Polen som tok initiativet til konvensjonen i 1979 og den trådde i kraft i 1990. Noreg ratifiserte Barnekonvensjonen i norsk lov i 1990 og bestemte at den skulle tre i kraft i 1991. Konvensjonen har som alle dei sentrale FN- konvensjonane eit overvakingsorgan – FNs komité for barnets rettar. Barnekonvensjonen er i dag ratifisert av 117 statar, av dei alle FNs medlemstatar, unntatt USA. Nokre land har reservasjonar knytt til sivile og politiske rettar, samt adopsjon, noko Noreg ikkje har. Barnekonvensjonen og tilleggsprotokollar er inkorporert, det vil seie tatt inn i norsk lov, gjennom menneskerettsloven § 2 nr 4. Etter alminneleg rettskjeldelære har konvensjonar som er inkorporerte same rang som norsk lov, men menneskerettsloven § 3 fastslår at føresegnene i konvensjonane som nemnt i § 2 ved motstrid skal gå framfor anna lovgiving. Dette vil seie at føresegnene i Barnekonvensjonen har forrang framfor føresegner i andre lover. Konvensjonen for personar med nedsett funksjonsevne (CRPD) er ikkje nemnt i menneskerettsloven og heller ikkje inkorporert i anna norsk lov og har følgeleg lågare rettskjeldevekt enn andre lovføresegner. Det vil ikkje seie at CRPD *ikkje* har rettskjeldevekt i det heile, den er relevant både som

sjølvstendig kjelde og som tolkingsbidrag til andre lovføresegner, men den må altså vike ved motstrid mot norsk lovgiving.

Sjølv om rettskjeldevekta av konvensjonane er ulike er det klart at dei har påverknad på rettstilstanden. Etter ratifikasjonen av Barnekonvensjonen vart det gjennomført ei rekke endringar i andre lover, noko ein mellom anna ser att i opplæringslova, som er ei sentral lov i mitt daglege verke. Barnekonvensjonen sin eksistens har dermed ført til at barns interesser er sett på den offentlege agendaen. Barnekomiteen har gitt uttrykk for fleire bekymringar knytt til rettane til særleg utsette grupper barn. Bekymringane handlar om at det er utilstrekkeleg opplæring i konvensjonen, ulik fordeling av velferdsgoder, utilstrekkelege tiltak mot mobbing, stress, barns mentale helse og utbreiing av spiseforstyringar. Det sentrale internasjonale stridstemaet med konsekvensar for Noreg dei siste åra rettar seg mot det norske barnevernet.

Det er fire artikkelar i Barnekonvensjonen som Barnekomiteen trekk fram som særlege viktige i tolkinga av dei andre artiklane og tolking av anna lovverk som gjeld barn. Desse artiklane gir og positive rettar for barn.

Dette er:

- Art. 2 om ikkje-diskriminering
- Art. 3 om barns beste
- Art. 6 om barns rett til liv og utvikling
- Art. 12 om barns rett til å bli hørt

Barnets beste-prinsippet er eit grunnleggande juridisk tolkningsprinsipp. Det vil seie at dersom ei rettsleg norm kan tolkast på ulike måtar, skal ein velje den tolkinga som mest effektivt ivaretek barnets beste. Prinsippet om barnets beste er berande for heile konvensjonen. Dette kan illustrerast ved at det også er naturleg å framheve «barnets gradvise utvikling» som omtala i art. 5, som eit underliggande prinsipp i barnekonvensjonen. Denne artikkelen skal sikre at barnet får gradvis meir påverknad over sitt liv inntil det når myndealder. Artikkelen legg opp til at barnet skal få rettleiing og støtte som er tilpassa barnets gradvise utvikling av evner og anlegg. Dette kan trekkast vidare til art. 28 om utdanning.

Barnets beste er eit vidt omgrep som kan variere avhengig av i kva kontekst og samanheng det inngår i. Innhaldet i omgrepet «barnets beste» kan variere over tid og frå ein kultur til ein annan. Kva som er best for eit barn er eit verdispørsmål av allmennmenneskeleg karakter. Art. 3 må sjåast i samanheng med barnet sin rett til å bli høyrd etter art. 12 og det å få fram og ta omsyn til kva barnet sjølv meiner. Dette er eit viktig verkemiddel i prosessen mot å finne fram til kva som er til barnets beste. Sjølv om omgrepet ikkje er definert, gir konstateringa av at barnets beste skal vere eit grunnleggande omsyn ei rettleiing om i kva retning tankane skal gå i handlingar og avgjerder som gjeld barn. Eit grunnleggande element må vere respekt for barns fulle menneskeverd og integritet. Dersom det ikkje er muleg å harmonisere barnekonvensjonen, til dømes den sentrale art.3 om barnets beste, så skal barnekonvensjonen ha høgast prioritet og ikkje handsamast som eit omsyn på lik linje med andre omsyn. At barnekonvensjonen har forrang med mostrid verdset barnet i den spesielle situasjonen som det er i; dei er avhengige av vaksne, dei er mindre modne, deira rettslege status er avgrensa og den praktiske mulegheita til å bli høyrd er like så. I skrivande stund er det særleg aktuelt korleis barn skal bli høyrd og få verna sine interesser knytta til skolefråver. Knytta til skolefraver må kommunane vere varsomme i oppfølginga og i forhold til informasjonsdeling.

58

Barnets beste er også ein sakshandsamingsregel. Det som ligg i det er at når ein tek ei avgjerd som berører barn, må ein vise at ein har vurdert moglege positive og negative konsekvensar som avgjerda kan få for barn. I saker som gjeld ei gruppe av barn, må ein fastsette kva barns beste ut generelt ut i frå interessa til den aktuelle barnegruppa.

4.2. Presentasjon av konvensjonen for personar med nedsett funksjonsevne

Konvensjonen for personar med nedsett funksjonsevne, (heretter kalt CRPD) vart einstemmig vedtatt av FN's generalforsamling i 2006 og trådte i kraft i 2008. Konvensjonen vart ratifisert i Noreg i 2013, det vil seie at Noreg er forplikta til å følgje konvensjonen. At det er ein konvensjon betyr at den er rettsleg bindande for dei statane som ratifiserer den, som nevnt under presentasjonen av barnekonvensjonen. CRPD er tatt inn i norsk rett gjennom transformasjon, ved at den er tatt omsyn ved utforming av rettar, som diskrimineringsforbod i ulike lovverk og gjennom praksis. Konvensjonen er ikkje ein del av menneskerettslova eller

⁵⁸ Prop. 145 L (2020-2021)

andre lover. Det vil seie at norsk lov går framføre CRPD ved motstrid.

Presumpsjonsprinsippet, tolkingsprinsippet som går ut på at Noreg er forutsett å innfri sine konvensjonsforpliktingar og forpliktingar etter internasjonal rett med mindre det er direkte motstrid, medfører at ein vil «strekke» norsk lov for at den skal vere i samsvar med CRPD. Har ein sagt at ein vil ratifisere konvensjonen, så ønsker ein å opptre i samsvar med konvensjonens artikkelar slik at ein vil gå langt i å møte krava etter CRPD. CRPD har rettskjeldevekt som traktat etter alminneleg rettskjeldelære. Dette inneber at den har lågare vekt enn lover.

Noreg har ikkje ratifisert tilleggsprotokollen, slik at privatpersonar ikkje kan klage sine saker inn for komiteen.

Den 9. mars i år handsama Stortinget eit forslag frå SV om å ta CRPD inn i norsk lov. Resultatet vart at ein ville utgreie konsekvensane av dette. Både AP og SP støtta forslaget, medan Høgre og FrP har gått i mot fordi partia meiner at konvensjonen sitt innhald allereie er gjennomført i norsk rett, blant anna gjennom endringar i vergemålslova. Samstundes meiner desse partia at CRPD-komiteen legg til grunn ei for vidtgåande tolking av CRPD på nokre punkt og at det kan skape usikkerheit kring konvensjonen sitt innhald. Difor meiner dei at konvensjonen er mindre eigna for gjennomføring i norsk rett ved inkorporasjon i menneskerettslova.

All den tid CRPD ikkje er tatt inn i menneskerettslova, er det ei utfordring at den kan bli satt til side. Forvaltninga kan sitte med ei førestilling om at CRPD ikkje er forpliktande, noko den er. Eit slikt syn kan få store konsekvensar. I tillegg er det eit behov for å identifisere og endre dei delane av lov og praksis som ikkje stemmer godt nok overeins med konvensjonen. At konvensjonen er synleg, er særleg viktig for kommunalt tilsette, som jamleg handsamer saker som gjeld personar med nedsett funksjonsevne.

Fortalen i konvensjonen seier at menneskerettane er allmenne og udelelege, og at det er naudsynt å sikre at personar med nedsett funksjonsevne kan nyte godt av rettane utan å bli utsett for forskjellsbehandling.

Grunnloven § 92 uttaler at dei «statlege styresmaktene skal respektere og tryggje menneskerettane slik dei er fastsette i denne grunnlova og i traktatar om menneskerettar som er bindande for Noreg». Dei statlege styresmaktene vil seie alle offentlege institusjonar som representerer myndene, anten som ledd i verksemda til den utøvande, den lovgivande eller den dømmende makt. Dette omfattar og kommunane, sjølv om kommunar er eit sjølvstendig rettssubjekt etter kommunelova § 2.1.

CRPD er det første internasjonale bindande rettslege regulativet som set ein minstandard for personar med nedsett funksjonsevne. Dei berande elementa frå konvensjonen er samanfatta i «European disability strategy 2010-2020.» Målet i strategien er at Europa skal vere barrierefrie og støtte personar med nedsett funksjonsevne til å lykkast i å dra nytte av rettane dei har og slik delta i samfunnet og i samfunnsøkonomien. Dei åtte prioriteringane som er i strategien er; tilgang, deltaking, likskap, sysselsetting, utdanning, sosialt vern, helse og utadretta handlingar som ved opplæring av rettane etter CRPD i internasjonale program. Denne strategien har blant anna ført til «The European Accessibility Act, the Directive on web accesibility» «the EU disability card» «Eramus + programme» og «The European Agency for Special Needs and Inclusive education.»⁵⁹ Desse intensjonane er vidareført i ny strategi, “Union of equality: Strategy for the rights of persons with disabilities 2021- 2030”⁶⁰ som var vedteken i mars 2021, ettersom personar med nedsett funksjonsevne fortsatt opplever diskriminering.

Etter at Noreg ratifiserte CRPD, har ein vore forplikta til å levere rapportar kvart fjerde år om gjennomføringa av konvensjonen til ein komité med uavhengige ekspertar som fører tilsyn. I mai 2019 kom CRPD-komiteen med sin første rapport med merknadar til Noreg. Her finn ein at komiteen er positiv til likestillings- og diskrimineringsloven frå 2018, regjeringa sin strategi mot hatefulle ytringar, regjeringa sin handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet, og kjønnsuttrykk og pasient- og brukerrettighetsloven sine føresegner om brukarstyrt personleg assistanse. Komiteen uttrykker bekymring kring at CRPD ikkje er inkorporert i norsk lov, tolkingserklæringa Noreg har avgitt til CRPD og om variasjonen av tilboda som personar med nedsett funksjonsevne får i ulike kommunar.

⁵⁹ European Commission (2020-2021)

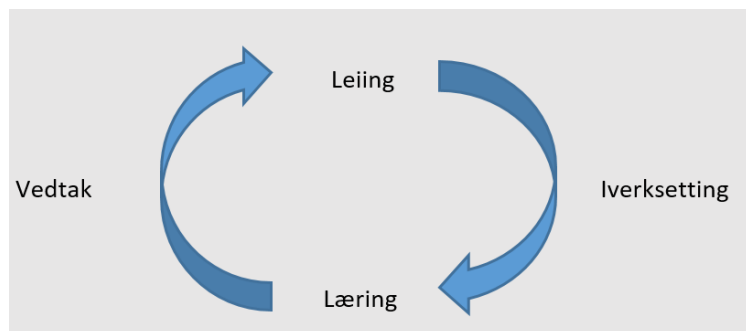
⁶⁰ European Commission (2021-2030)

Komiteen kjem med tilrådingar for å hindre diskriminering i helse og utdanning, som altså omfattar læringsutbytte ved undervisning for barn med nedsett funksjonsevne.

4.3. Organisasjonsteori - Regelverk som iverksettingsutfordring i kommunen

Sjølv om rettsgrunnlaget og det rettslege utgangspunktet er avklart gjennom lovverk og juridiske forarbeid og juridisk teori, så vil det ikkje seie at tilsette i offentlig forvaltning enkelt kan orientere seg i det juridiske landskapet på ein adekvat måte. Når det gjeld menneskerettane så er både BK og CRPD ratifiserte, som nemnt ovanfor, men det vil ikkje seie at menneskerettane er implementerte. I iverksettingsprosessen må ein vere bevisst på den juridiske presisjonen, men også forholde seg til andre faktorar enn dei rent juridiske.

Dette er et vesentlig poeng i som kan illustreres på ulike måtar. En slik måte er å se vedtak som ledd i en større prosess, som i den såkalte kommunale «styringsløyfa» (jf. Figur 2, Baldersheim og Øgård 2007). Resultatet av nettverksarbeid kan ha alle element av både leiing, iverksetting og læring.⁶¹



Figur 2; Den kommunale styringsløyfa (Baldersheim og Øgård 2007)

I «styringsløyfa» ser ein prosessane bidreg til leiing og læring. I eit vedtak ligg det til grunn ein subsumsjon av ein rettsregel, det vil seie at ein anvende ein rettsregel på eit faktum og trekke ei slutning. Når eit vedtak er fatta, går ein inn i iverksettingsfasen, som er eit «rom» der både leiing og læring skjer. Det er ikkje berre mellom vedtak og iverksetting av eit vedtak læring og leiing skjer. Etter iverksetting og før eit nytt vedtak blir fatta opnar prosessen, noko som kan stimulere til læring og leiing dersom ein er villig til å bruke tid og kompetanse på det.

⁶¹ Haug 2020:4

Til dømes kan forvaltninga kan ha eit mål om å ikkje ha klagesaker – eit slikt mål er krevjande og stimulerer til å studere rettsreglane, slik at læring kan skje også før eit vedtak er fatta. Ei løysing er å tilkjenne rettar i vedtak og ikkje avslå. Forvaltninga har anledning til å gi innbyggjarane tenester som går utover kva dei har rettskrav på. Samstundes, i den verkelege verda i kommunane i dag, slit ein med å få dei økonomiske endane til å møtast og difor er det svært ofte berre dei som har eit rettskrav som får vedtak om tenester. Ein må også ta omsyn til forvaltningsprinsipp som krev likehandsaming slik at kommunen kan ikkje drive vilkårleg handsaming av innbyggjarane. For å illustrere dette poenget ytterlegare er det i det følgande vist kva Echhoff og Graver (1991) fann ut om korleis rettsanvendarar i kommunal sektor nyttiggjorde seg av rettskjelder i sakshandsaminga.

4.3.1. Regelstyring av lokale forvaltningsvedtak

I Echhoff og Graver si bok om «Regelstyring av lokale forvaltningsvedtak» frå 1991, skriv dei mellom anna om rettskjeldebruken i forvaltningssaker. Dei fann at nokre av intervjuobjekta meinte dei oppdaterte kunnskapen sin ved å lese rettskjelder når det kom lovendingar. Ein person bladde gjennom Sivilombodsmannen si årsmelding når den kom, men årsmeldinga vart ikkje brukt som eit oppslagsverk. Det er, som dei skriv i boka, interessant å undersøke bruk av rettskjelder, då dette kan seie noko om «normer som danner seg gjennom praksis». ⁶² For å kunne tenke seg fram til kva som blir vektlagt i eit enkeltvedtak, er det greitt å ha gjort undersøkingar av kva forvaltninga vanlegvis legg vekt på. Som Echhoff og Graver seier, så er det meir adekvat å kjenne til andre faktorar enn berre «juristenes tradisjonelle rettskildelære». ⁶³ I tillegg til lov, forskrift og rettleiingar blei det vist til forarbeid, rettspraksis, sivilombodsmannens årsmelding, rundskriv, juridisk teori, tekniske standardar og kontorets eigen praksis. Det blei oppgitt 3-4 faktorar (lov, forskrift og rettleiingar) i kvart intervju som vart utført i Echhoff og Graver si undersøking. ⁶⁴ Inntrykket var at sakshandsamarane tolka lovverket på eiga hand, utan rettskjelder. «*De tolker med andre ord loven selv*»(mi kursivering). ⁶⁵ Juridisk teori var og ein hjelpefaktor som vart vist hyppig til. Bruken av hjelpemiddel vart ikkje kvantifisert, utover at dei svarte «sjeldent», det vil seie når lova var

⁶² Echhoff & Graver 1991:74

⁶³ Echhoff & Graver 1991:74

⁶⁴ Echhoff & Graver 1991:77

⁶⁵ Echhoff & Graver 1991:78

veldig ny, eller når dei var i tvil, som eit par gonger i året og ved klagesaker der klagaren hadde fullmektig, noko som skjedde 7-8 gonger i månaden.⁶⁶

Omsyn som prega sakshandsaminga, var definitivt omsynet til søkaren.⁶⁷ Elles kom omsyn som tryggleik, trafikk, forureining og estetikk fram som viktige faktorar i vurderinga i forvaltningssaker om plan og bygning. Likebehandling vart også løfta fram som ein viktig faktor. Det viste seg at publikum stort sett var fornøgd med gjennomføringa av rettleinga og kontakten med forvaltningsorganet.⁶⁸

Echoff og Graver fann at det var skilnad på sakshandsaminga ut i frå kommunane sin storleik, kvar kommunane låg og struktur. I gjennomsnitt brukte kommunane fire veker på å sakshandsame ei sak.⁶⁹ Forfattarane kom til at det kunne tenkast at sakene var meir kompliserte i nokre kommunar, eller at arbeidspresset var større.⁷⁰

Opplæringsbehov er noko som er aktuelt å sjå på kring BK og CRPD. Echoff og Graver fekk ikkje fastslått kva opplæringsbehov det var i dei ulike kommunane ut i frå storleik og plassering, men i fire av dei største kommunane var det behov for meir opplæring, medan det ikkje var meldt om eit slikt behov for dei minste kommunane. Forfattarane fann at det var ein «lempligere praktisering av regelverket i mindre sentrale strøk» - altså nordpå.⁷¹ Her uttalte bygningssjefen i ein kommune at «ved praktisering av loven i utkantsstrøk kan loven virke hindrende for en normal utvikling.»⁷²

Utfordringar som vart vist til av sakshandsamarane var mangelfullt utfylte søknadar, interesseavveining, korleis ein skulle anvende vanskelege reglar, kategorisering av tiltak og handtering av ei sak på ein måte som fekk negative konsekvensar i andre saker, det som Echoff og Graver kallar «avmaktsproblem».⁷³

⁶⁶ Echoff & Graver 1991:81

⁶⁷ Echoff & Graver 1991:87

⁶⁸ Echoff & Graver 1991:97

⁶⁹ Echoff & Graver 1991:114

⁷⁰ Echoff & Graver 1991:115

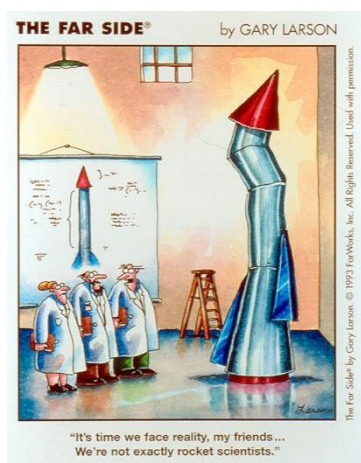
⁷¹ Echoff & Graver 1991:120

⁷² Echoff & Graver 1991:120.

⁷³ Echoff & Graver 1991:135

Avslutningsvis er det særst interessant det som Echhoff og Graver uttaler under «noen allmenne betraktningar om tienstemenns holdningar til rettsregler.»⁷⁴ Her skriv forfattarane at respondentane ikkje hadde likearta haldningar til alle rettsreglane som dei fekk omgang med. Dei kjente seg ikkje like sterkt bunden til alle rettsreglane og dei syntest ikkje at alle reglane var like gode. Dei konkluderer med at det å konsentrere seg om dei rettsreglane som ligg innanfor etatens eige ansvarsområde og vurdere dei som meir positive, neppe er særige for bygningsmyndene. I denne undersøkinga fann ein at rettsreglane etter bygningslovgivinga vart fulgt, men ikkje reglane i forvaltningslova. Forholdet mellom rett og plikt, mellom sakshandsamingsreglane og dei materielle reglane er det viktig at forvaltninga forstår skilnaden på.

Her ser vi nok eit eksempel på «lokal tilpassing». Sett frå lovgivers side kan ein oppleve slike forhold som «avvik» medan det frå kommunen sitt ståstad er naudsame «justeringar». Dette spenningsforholdet er ei vedvarande konfliktlinke mellom sentrum og periferi i forvaltninga. Poenga som Echhoff og Graver trekker opp i det no klassiske studiet, er at sjølv om innhaldet i ein rettsregel er klargjort frå lovgjevar si side, er ikkje innhaldet alltid like forståeleg for rettsanvendaren i forvaltninga.



Kommentar til bilde;

«We`re not exactly rocket scientists» Offentlege tilsette har ikkje tid til å gjere djupdykk som forskarar. Difor treng ein god opplæring i kommunane for å sørge for at både materiell og prosessuell juss blir forstått slik som lovgjevar har meint det.

⁷⁴ Echhoff & Graver 1991:148

4.4. Organisasjonsteori og iverksettingsteori

Studien til Echoff og Graver er interessant, men samtidig nokså løyst kopla frå meir etablert organisasjonsteori. Som nemnt innleiingsvis er ein særleg interesse i dette studiet iverksetting av offentlege statlege vedtak (regelverk) slik det kjem til uttrykk på det kommunale forvaltningsnivået. Iverksettingsteoriane deler typisk iverksetting i ulike fasar. Med tilbakeblikk til styringssløyfa ovanfor⁷⁵ er utgangspunktet eit vedtak. Vedtaket sett i gang iverksettingsfasen, altså den fasen då politikkk blir gitt innhald. ⁷⁶ Leiing skjer på vegen frå eit vedtak er fatta og før/under/etter implementeringsfasen. Før/under/etter implementeringsfasen kan ein også stimulere til læring. Dette vil seie at iverksetting er ein politisk utformingsfase. Det er det politiske vedtaket eller fråsegna frå offentlege mynder som set grenser for iverksettinga. Kommunane er tross alt politisk styrte. Fasen kan vere prega av to eller fleire politiske aktørar som «hevder ulike og konkurrerende definisjoner av det «riktige « innholdet». ⁷⁷ Kanskje må politikkarane ha meir informasjon til å drive styring. Dette kan handle om at administrasjonen og politikkarane må samsnakke endå betre.

Jacobsen og Thorsvik⁷⁸ uttaler at ein kan seie at åtfærd inneheld tre element;

1. Haldningar – kva dei meiner og trur
2. Tankar – kva dei er oppteken av og korleis dei forstår det som opptek dei
3. Handlingar – kva dei gjer

Desse tre elementa heng saman med:

- a. Motivasjon og yting
- b. Kommunikasjon
- c. Avgjerder
- d. Læring og innovasjon

Motivasjon og yting kan kome av ulike faktorar, til dømes løn, kultur, organisering av arbeidet, mål og strategi som ein opplever som meiningsfull. ⁷⁹ Kommunikasjon er eit viktig element i alle delar av ein organisasjon og handlar om samskaping. Dette trakk eg også fram under presentasjonen av Ålesund kommune i kapittel 3. ⁸⁰ Alle elementa har betyding for

⁷⁵ Jacobsen & Thorsvik 2020: 8

⁷⁶ Offerdal 2014:222

⁷⁷ Offerdal 2014:222

⁷⁸ Jacobsen & Thorsvik 2020: 63

⁷⁹ Jacobsen & Thorsvik 2020: 63

⁸⁰ Hambleton 2015:12

kvarandre og heng tett i hop med «styringsløyfa». Iverksetting av regelverk heng saman med korleis oppgåver blir fordelt, kven som har mynde, korleis ein koordinerer oppgåver, altså om arbeidsdelinga ber preg av spesialisering eller funksjonsbasert gruppering. Spesialisering blir av Jacobsen og Thorsvik definert som at «enkle arbeidsoppgaver ble splittet opp i så mange deloppgaver som mulig, og der de ansatte fikk ansvaret for hver sine spesialiserte arbeidsoppgaver.»⁸¹ Ideen bak funksjonsbasert gruppering vil seie at ein samlar «oppgaver ut fra hva slags funksjon de har i en funksjonsprosess».⁸² Arbeida til Jacobsen og Thorsvik er generelle, og studier av implementering i ein kommunal kontekst er godt beskrive av bl.a Offerdal (2014).

Nokre av desse elementa vil eg kome tilbake til i kapittel 6 om funn og fortolkingar der eg undrar meg over kva kjennskap informantane har til kovensjonane – her vil tankar, haldningar og handlingar kome fram. Eg vil og spørje om læring knytt til nettverk.

Audun Offerdal begynner sitt kapittel om iverksettingsteori⁸³ med omgrepet sitt gjennombrøt med Pressman og Wildavsky «Implementation» frå 1973 med undertittel «How great expectations in Washington are dashed in Oakland». Boka handla om korleis vedtak som vart fatta sentralt i Washington blei sett i kraft i Oakland. Mykje av sentralt vedtatt politikk må settast i verk gjennom lokale organ. I starten fann ein at iverksetting av offentlege tiltak «i det store og hele var mislykket». ⁸⁴ I Noreg implementerast sentralt vedtatt politikk både gjennom statlege, regionale og lokale organ, men ein stor del av politikken som gir rett til tenester implementerast i kommunane.

Ein grunn til at iverksettingsteori i dag har fått auka merksemd, kan vere endring i forholdet mellom stat og kommune, veksten i, og profesjonalisering av, dei kommunale organisasjonane og endringar i samspelet mellom politikk og administrasjonen.

Etter kvart har det utvikla seg hovudtilnærmingar, ein som såg iverksettingsprosessen ovanfrå og ned, såkalla «top-down» og ein anna som såg den nedanfrå og opp, såkalla «bottom-up».

⁸¹ Jacobsen & Thorsvik 2020: 71

⁸² Jacobsen & Thorsvik 2020: 71

⁸³ Offerdal 2014:219

⁸⁴ Offerdal 2014:219

4.4.1. Iversettingsprosessen ovanfrå og ned

Tilnærminga tek utgangspunkt i målsettingar slik dei blir definert av aktørar på sentralt nivå i organisasjonen. Dette kan til dømes vere politiske vedtak eller sakshandsaming etter nytt regelverk. Her blir det vurdert korleis målsettingane skal få gjennomslag nedover og utover i organisasjonen. Når ein vurderer kor vellukka iverksettinga har vore, ser ein til om praksisen samsvarer med målsettingane. I praksis kan det vere tilhøve som tidsfristar, standard og kostnadsnivå som definerer grad av kor vellukka implementeringa har vore.

Utgangspunktet om ovanfrå og ned-tilnærminga spring og ut frå vår demokratiske modell, der det er dei folkevalde som styrer og at iverksettingsprosessen er eit verkty for å lede forvaltninga til å oppfylle folket si vilje. Forvaltninga på si side skal utføre dei pålegg som dei vert bedne om, utan å påverke innhaldet i tiltaka som dei forvaltar. Soleis er det eit nøkkelord for forvaltninga at dei skal vere *nøytrale*. Ovanfrå og ned-tilnærminga er oppteken av det som skjer innanfor den offentlege forvaltninga og ser i mindre grad til prosessar som skjer i andre organ enn dei som i formelt sett er pålagde å stå for gjennomføringa. For at iverksettingsprosessen skal lukkast, krevjast det at mål er klare og konsistente og at lokale leiarar har naudsynt kompetanse og vilje til å gjennomføre måla. Problem knytt til iverksettinga kan rette seg til tre tilhøve, skriv Offerdal⁸⁵.

- Mangel på klare mål med bakgrunn i ein gyldig teori
- Mangel på klare autoritetsstrukturar
- Mostand hjå lokale iversettarar og manglande lokal effektivitet

Mangel på klare mål kan det ikkje alltid kompenseras for. Rett nok er det ein fordel med klare mål, men dei folkevalde eller leiarar i forvaltninga har ikkje alltid presise førestillingar om kva dei vil, eller at dei har måtte gå inn i forhandlingar/kompromiss for å få til noko. Dermed kan forvaltninga bli ståande att med uttrykte intensjonar om retning – og må sjølve ta seg vidare derifrå. Det er heller ikkje berre ei last at eit mål ikkje er tydeleg. Dette kan og redusere sannsynlegeheit for konflikter og motstand hjå dei lokale iverksettarane. Ein kan trekke parallellar til studiet frå Leeds om implementering av CRPD, der statane som har ratifisert konvensjonen mulegens manglar klare autoritetsstrukturar som til dømes lokale

⁸⁵ Offerdal 2014:225

retningslinjer og at der kan vere motstand til ei tilrettelegging til personar med nedsett funksjonsevne som vil vere økonomisk kostbar.

Sjølv om forvaltninga skal vere nøytral, som nemnt over, og vere iverksettarar av tiltak som er bestemt frå dei folkevalde, har forvaltninga handlingsrom. Dette kjem av at forvaltninga har delegert mynde til å fatte vedtak på eiga hand og at reglar og forskrifter gir rom for skjønn. Til dømes må pålegg frå toppen tolkast og regelbruk tilpassast den røyndommen dei tilsette står ovanfor i sitt møte med det samfunnet som det offentlege skal tene. I alle tilfelle vil forvaltninga bruke tid på å innarbeide ny praksis, sjølv der det ikkje føreligg aktiv motstand.

I eit døme vist av Offerdal⁸⁶ som gjaldt korleis ei lov om byutvikling og nye lokalsamfunn vart gjennomført, skulle ein sjå på i kva grad forvaltninga lukkast. Ein skulle vurdere om målsettingane som var lista opp i lova vart realisert. Funn var at målsettingane slik dei vart formulert ikkje var oppfylte. Forklaringane for dette er det interessante. Det viste seg:

- Lova sine målsettingar var mange og uklare
- Den tekniske teorien som låg til grunn for programmet, var ufullstendig
- Det mangla fastsetting av klare ansvarsområde for forvaltninga
- Programmet hadde ikkje støtte hos viktige maktgrupper
- Endra økonomiske tilhøve gjorde finansiering vanskeleg

Ein kan då spørje seg om iverksettingsprosessen kunne vore meir vellukka dersom lova var klarare og autoritetsstrukturane i forvaltninga var tydlegare? Kva betyr det at programmet ikkje hadde støtte hos viktige maktgrupper – vart motstanden stor? I so fall ville iverksettingsprosessen ta mykje lengre tid. Ga ein opp for tidleg? Ein kan her trekke paralellar til studiet frå Leeds som gjeld implementeringsprosessar kring CRPD. Mulegens kunne det ha vore liknandes funn her, til dømes er konvensjonar vage, der er framleis ikkje mykje teori om iverksetting, det er openbart ikkje støtte hjå den politiske makta sidan den ikkje er teken inn i menneskerettslova og der er økonomiske tilhøve som gjer at den politiske makta er usikker på kva kostnadar inkorporering vil gje.

4.4.2. Iversettingsprosessen nedanfrå og opp

⁸⁶ Offerdal 2014: 226

Det sentrale spørsmålet i nedanfrå og opp-perspektivet er korleis iverksettingsprosessen kan bidra til å løyse eit samfunnsproblem. Det som kjenneteiknar dette utgangspunktet er at iverksettarane ikkje er definerte på førehand. Dette blir eit opent spørsmål, og det kan til slutt bli ein organisasjon som finn vedtaket nyttig til å kunne løyse egne problem som difor engasjerer seg i iverksettinga. Ein viktig del i denne prosessen er slik å definere deltakarane. Offerdal meiner at iverksettingsprosessen nedanfrå og opp handlar om evalueringsstudie.⁸⁷ Dette utgangspunktet er heller ikkje alltid like klart i høve korleis iverksettingsprosessen blir avgrensa. Offerdal seier at styrken her er at den rettar søkelyset mot teorien om kva slags tiltak som må settast i verk for å løyse samfunnsproblemet som politikken er retta mot.⁸⁸ Utgangspunktet er soleis svakare når det gjeld å gi tilrådingar om korleis administrasjonen skal organiserast og korleis ein politikk som møter motstand skal kunne gjennomførast.

I Offerdal sin teori om nedanfrå–opp- styring⁸⁹ ser ein skilnaden mellom tilnærmingane ovanfrå og ned og nedanfrå og opp. Nedanfrå og opp-tilnærminga har likeheiter til Hamblton sin «New Civic leadership»- teori der samarbeid med samfunnet i heilskap er eit svært viktig element. Nedanfrå og opp avdekker og mangfaldet i iverksettingsstrukturane og interessene som utgjer nettverka. Eit minus kan vere at ein då fokuserer mindre på bakanforliggende maktrelasjonar som eventuelt ligg i botn.

I denne teorien er alle fasar relevante, ikkje berre fasen mellom offentlege vedtak og lokal operasjonalisering, som i ovanfrå–ned- styring. Evalueringskriteria er samsvar mellom ønska endring i ein sosial situasjon og faktiske resultat av tiltaka. I ovanfrå–ned- modellen er samsvar mellom offisielle mål og utfall evalueringskriteria. Iverksettarane er tilsette i forvaltninga i samspel med andre interesserte – som i Civic leadership. I modellen for ovanfrå–ned er det kun tilsette i forvaltninga som er iverksettarane. Som organisasjonsmodell finn ein uformelle strukturar og spesielle nettverk mellom likeverdige aktørar.

Som styringselement er det tilpassing gjennom forhandling, kompromiss og interessepolitikk – og nettverk som gjeld. For ovanfrå– ned modellen er det kontroll, direkte påverknad, regelbruk og påbod. Leiingsynet er soleis at leiaren er tenar – og i tråd med Civic leadership, medan leiaren styrer i modellen for ovanfrå – ned perspektivet.

⁸⁷ Offerdal 2014: 227

⁸⁸ Offerdal 2014: 227

⁸⁹ Offerdal 2014: 229



Kommentar til figuren;

Sjølv om det er meir utalt gjennom Hambilton sin teori om civic leadership at innbyggjarane skal med i prosessane som myndene driv, er grunnleggande demokrati og ein del av Offerdal sin nedanfrå – opp modell.

Ovanfrå og ned- utgangspunktet framhevar formell organisasjonsstruktur for å finne personer som kan delta i iverksettingsprosessen. I ein analyse av kommunar sitt arbeid med miljøretta helsevern var resultatet at formell organisering er viktig for å forklare variasjonar i lokale nettverk.⁹⁰ Inntrykka som vart skapt i dei første studia om iverksetting om at alt gjekk gale, blir «tona ned»⁹¹ Stort sett blir offentleg politikk gjennomført.

4.4.3. Læringsperspektiv som fellesnemnar i iversettingsstudie

Offerdal viser til at eit viktig spørsmål i det vidare er kva faktorar som må vere på plass for at ein organisasjon skal kunne utvikle evne til å lære av erfaringar.⁹²

Styringsløyfa som vist til gjennomgåande i dette studiet, kjem igjen att – her er det læringsprosessen som er det temaet som skal få ta plass.

Offerdal framhevar fire vilkår;

- Teknisk
- Kulturell
- Etisk

⁹⁰ Røyseland & Vabo 2016: 147

⁹¹ Offerdal 2014:235

⁹² Offerdal 2014: 236

- Politisk

Når det gjeld tekniske vilkår, er desse todelte. Det eine rettar seg mot kvaliteten på kunnskapen, sokalla «implementation science» og korleis vitenskapleg kunnskap blir og kan bli overført til tilsette i organisasjonen. Siktemålet er sjølvstøtt å utvikle betre kunnskapsbasert praksis. Det andre tekniske vilkåret gjeld kvaliteten på informasjonen som blir ført tilbake til avgjerdsmyndet frå iverksettingsnivået. Det viktigaste er då informasjonen og kommunikasjonen nedanfrå og opp. Dette kan vere ei teknisk utfordring som heng saman med omsyna til å utforme målemetodar og resultatindikatorar.

Læringsdrivande informasjon kan og omfatte avvik, eller informasjon om noko som har gått gale/feil som har blitt gjort. Ein slik flyt av informasjon nedanfrå og opp kan vere på vilkår av kulturelle faktorar, dvs. normer som inneber aksept for at det er lov å gjere feil. Denne utfordringa kan vere størst i organisasjonar som er kjenneteikna av lite gjensidig tillit og maktavstand. Ved å endre organisasjonskultur kan ein altså fremme læring og dermed evna til igangsetting. Ein kan spørje seg om tilsette i forvaltninga bør melde tilbake til folevalde om negative konsekvensar som vedteken politikk medfører? Svaret er nok at det er dei folkevalde avhengig av for å kunne lære. Kommunane har ein viktig samordningsfunksjon og eit legitimitetsgrunnlag. Begge desse er viktige læringsdrivande faktorar.

Med utgangspunkt i Offerdal kan vi avleie tre meir presise forventningar til ådferd i Ålesund kommune:

Hypotese 1: Aktørane som arbeider med barns rettar, opplever mangel på klare mål ved iverksettinga av reguleringane i barnekonvensjonen og konvensjonen om personar med nedsett funksjonsevne

Hypotese 2: Aktørane som arbeider med barns rettar, opplever målsettingar om barns menneskerettar på ulike måter

Hypotese 3: Aktørane som arbeider med barns rettar, opplever mangel på klare autoritetsstrukturar ved iverksettinga av reguleringane i barnekonvensjonen og konvensjonen om personar med nedsett funksjonsevne

4.5. Nettverksteori

Ein naturleg måte for kommunar å sikre informasjonsdeling og læring, er gjennom nettverk eller samarbeid. Slik kan ein plassere nettverk inn under implementeringsprosessen, der både leiing og læring kan skje, etter «Styringsløyfa». Ålesund kommune nyttar nettverk som iverksettingsstruktur for kommunalområdet opplæring. Dette kjem fram i diskusjonskapittelet der ein ser at informantane deltek i fleire nettverk og bruker ein del tid på nettverksarbeid.

Det er interessant at teorien i utgangspunktet skil mellom nettverk og leiing, medan Agranoff koplpar saman samarbeid med leiing.⁹³ Nettverk kan difor vere ein arena der læring primært skjer.

Nettverk blir definert med flate strukturar, med sokalla AMFS-funksjonar (aktivisering, mobilisering, innramming og syntese). Dette er samarbeidsprosessar som dreg i gang eit arbeid. Ein slik metode er fri frå hierarkiske forpliktingar om rang og maktutøving.

Samstundes, og i nettverk med flate strukturar, vil det vere element av makt men då makt til kapasitet som kan bidra til å løyse utfordringar.

Samarbeidsleiing er ein organisasjonsform for å løyse vanskelege problem. Aktørar, prosess og kontekst er i fokus for samarbeidsleiing. Samarbeidsleiing er handlingsorientert og foregår i ein spesifikk kontekst.⁹⁴

Fordelane ved nettverk kan vere *økonomisk effektivitet* og ønske om ein meir effektiv produksjon. Årsaka knyt seg til handlingsrommet for å utnytte stordriftsfordelar, altså lågare gjennomsnittskostnader i produksjonen av ei vare eller ei teneste. Dette skjer vanlegvis gjennom betre utnytting av kapasitet. I ein større organisasjon som Ålesund kommune er det positivt at ein har mykje kompetanse til å danne utviklingsfremmande nettverk. Slik tilfører nettverk eller samarbeid kommunen systemkapasitet, altså ressursar som blir tilført kommunen.⁹⁵ Økonomi er og noko som er aktuelt å ta opp som eige punkt. Det heng og saman med problematikken over som kjem fram om at nettverk kan føre til pulverisering av ansvar. Dersom ein tek avgjerder i nettverk, eller legg til rette for avgjerder i så stort omfang at dei som har formell avgjerdsmynde ikkje har andre reelle val enn å følgje nettverket sine råd, er

⁹³ Haug 2020:4

⁹⁴ Haug 2020:4

⁹⁵ Haug 2020: 2

det mykje lettare å redusere vekta av økonomiske rammer all den tid økonomistyringa gjerast i linja.

I tilfelle der kvaliteten på tenesteytinga er avhengig av spesielle innsatsfaktorar som anten er svært kostnadskrevjande eller vanskeleg å få tak i, er det lurt å gå saman for å anskaffe den spesifikke tenesta. Dette kan til dømes vere eit styringsverktøy eller kjøp av advokattenester i interkommunale samarbeid. Slik kan ein oppnå ei ønska og kvalitetsmessig god teneste, altså *betre kvalitet*.

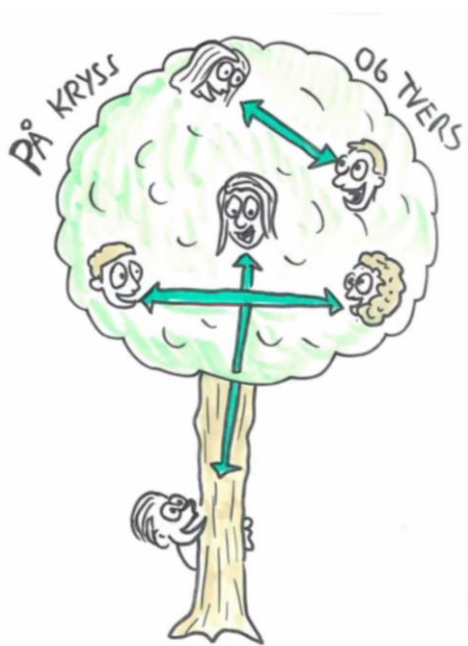
Dagens samfunn er komplekst. Kommunen har stor behov for tillit og legitimitet.

Kommunane både samarbeider med, og blir vurdert og satt press på av, staten, særleg statsforvaltaren, fylkeskommunar, det private næringslivet, interesseorganisasjonar og innbyggjarane. Desse komplekse prosessane beskriv Jacobsen⁹⁶ som den regulative pilaren – altså statlege og menneskerettslege reglar. Det er altså midt i kjerna av det denne oppgåva omhandlar. Barnekonvensjonen set skrankar for at forvaltninga først kan ivareta økonomiske omsyn framføre omsynet til barnets utvikling. Eit anna døme kan vere kommunelova og krav som framgår av den, som føring av avvik. Det kan og visast til den normative pilaren, som gjeld eit sett med normer og verdiar som vurderer organisasjonsformer som gode og viktige, samt den kognitive pilaren som omhandlar oppfatningar om korleis ein moderne organisasjon bør sjå ut.

Kopling mellom organisasjonar, gjer at ein kan *overføre kunnskap og påverke eksternt*. Ein kan lære av andre. Innanfor nettverk kan ein oppnå ein form for kollektiv kunnskap slik at ein forbetrar dei tilsette sin tilgang til nyttig informasjon, som igjen kan settast om til handling. Slik er ikkje læring kun eit mål i seg sjølv, men eit verkemiddel der *effekten av læring*, altså effektivitet og kvalitet, er det ein er ute etter.

For å finne gode løysningar på utfordringar som strekker seg utover mange fagfelt må der vere tilsette som handterer produksjon, altså i førstelinja, og tilsette som kan handtere planleggingsprosesser, herunder kartlegging og analyse. Ved bruk av nettverk kan ein *finne løysingar på spørsmål og utfordringar som strekker seg utover ulike kommunalområder*.

⁹⁶ Jacobsen & Thorsvik 2020: 49



I figuren over har eg lånt eit bilete frå Lent som har hatt kurs i prosessleiing i Ålesund kommune, våren 2021. Biletet synleggjer korleis kunnskap kan vidareførast på feire nivå. Biletet viser og at tilsette har ei viktig rolle ved å vere bevisst på korleis ein vel å kommunisere for å bidra til meir stimulering av idear og tankar frå kollegaer.

Ansvarsforvitring er ein kritikk mot nettverk, som kan oppstå der det blir for stor avstand mellom veljar – representant i det politiske systemet, eller representant – administrasjon, eller nettverk med instruksjonsmyndighet. Ansvarsforvitring vil seie at ansvaret for eit vedtak er vanskeleg å knyte til demokratiske tradisjonelle prosessar og at det er vanskeleg å ettergå ei avgjerd på en god måte. I en kommune kan ein unngå dette ved klare styringshierarki, der det er ein leiar eller ei leiargruppe som har mynde til å fatte avgjerder eller som styrer korleis administrasjonen skal arbeide.

Jacobsen viser til Rhodes (1996) som lanserte omgrepet om «*uthuling av staten*». ⁹⁷ Rhodes meinte at framvekst av nettverksliknande institusjonar og delegering av mynde til disse, ville føre til ein uthuling av statens kjerne gjennom overføring av mynde ut av organisasjonen, anten ved at oppgåver vart overført frå offentleg sektor til private eller frivillige organisasjonar, eller ved at oppgåver vart delegert til andre forvaltningsnivå.

⁹⁷ Jacobsen & Thorsvik 2020:53

Med utgangspunkt i Jacobsen kan vi avleie fire meir presise forventningar til åtferd i Ålesund kommune:

Hypotese 4: Aktørane som arbeider med barns rettar er tilfredse med å få delta i nettverk

Hypotese 5. Aktørane som arbeider med barns rettar opplever læring gjennom nettverk.

Hypotese 6. Nettverk krev ei leiing som opnar for innovasjon og kreativitet.

Hypotese 7. Økonomi kan vere ein faktor som gjer det vanskeleg for forvaltninga å møte minstekrava for menneskerettane, spesifikt Barnekonvensjonen og Konvensjonen for personar med nedsett funksjonsevne.

Hypotese 8. Det er ei utfordring at CRPD blir sett til side i nettverk og i forvaltninga som heilskap fordi den ikkje er teken inn i menneskerettslova.

5. Design og metode

Eg har ovanfor presentert ulike teoretiske inntak for å svare på problemstillingane presentert i innledninga.

I dette kapittelet skal eg gjere greie for den metodiske tilnærminga som ligg til grunn i mitt studie. Deretter vil eg beskrive *rettskjeldelære* som er den klassiske juridisk metodelæra, før eg presenterer *kvalitativ metode*. Rettskjeldelære er og kvalitativ, ved at den er relatert til dokumentstudie. Eg vil så presentere intervjuguiden med utvalskriterier og presentere spørsmåla som vil bli brukt. Deretter vil eg samanfatte informantane sine tilbakemeldingar og trekke ei slutning ut av dei.

Temaet i oppgåva er bruk av nettverk for å anvende barns menneskerettar i sakshandsaming og opplæring. Tema i oppgåva er som nemnd «Samarbeid/nettverk som iverksettingsstruktur for å realisere statens folkerettslege forpliktingar på område for barns rett, spesifikt til barnekonvensjonen og konvensjonen for personar med nedsett funksjonsevne» Eg har valt å dele problemstillinga i tre delar i tråd med styringssløyfa. Den første delen rettar seg mot å definere innhaldet i statens folkerettslege forpliktingar for skolebarn. Den andre delen rettar seg mot korleis iverksetting av rettsreglane kjem til uttrykk i praksis, medan den siste delen gjeld kva slags erfaringar kommunen og andre involverte partar har med den valde samarbeidsmodellen.

5.1. Rettskjeldelære

Rettskjeldelære handlar kva slags faktorar som er relevante når ein skal ta standpunkt til innhaldet i gjeldande rett og kva rolle og vekt den einskilde faktoren har⁹⁸. Ei rettskjelde er kjelder som rettsanvendarane bygger på for å finne ut kva som er gjeldande rett. Dommaren i rettsalen nyttar rettskjelder, det skal også offentlege tilsette gjere. I dag har vi mange ulike rettskjelder som ein kan nytte for å avgjere innhaldet i ein rettsregel og løyse eit rettsleg spørsmål.

⁹⁸ Andenæs 1997: 3

Sentrale rettskjelder er lover som Grunnloven, lover (fastsett av Stortinget) og forskrifter (fastsett av staten eller kommunar etter delegering frå Stortinget). I tillegg er forarbeid til lov, rettspraksis, konvensjonar og folkerett, sedvane og forvaltningspraksis sentrale rettskjeldefaktorar. I nokre dommar nyttar og Høgsterett etterarbeid til lov som rettskjelde. Dei siste rettskjeldefaktorane som kan ein ofte nemner er rettsoppfatningar, særleg dei som kjem fram i rettsvitskaplege framstillingar og reelle omsyn der dommaren vurderer kva som er rimeleg. I dette studiet er det dei internasjonale konvensjonane som regulerer barns menneskerettar på opplæringsområdet som er det relevante. Det er difor naturleg å presentere korleis ein tolkar dei internasjonale konvensjonane i eit rettskjeldeperspektiv.

Lovteksten sin ordlyd

Med lovtekst meiner ein den teksten som er vedteke i Stortinget, sanksjonert av Kongen og kunngjort i Norsk Lovtidend. Lovteksten står i ei særstilling når ein skal tolke lova. Likevel vil det variere kor mykje rettleiing lovteksten vil gje. Det rettsanvendaren skal gjere er å bestemme innhaldet lovteksten har i lova si forstand. Ved språkleg tolking av lovtekst kan den språklege samanhengen og naturleg forståing i alminneleg språkbruk gje orda ei meining, samt å sjå på formålet til lova dersom den har ein eigen regel om dette. Difor er det ein god start når ein skal tolke ein lovtekst. Det vil ofte vere ei rettleiing å sjå på lova sin systematikk. Då kan det vere at ein må lese fleire paragrafar og analysere samanhengen mellom dei. Der er særlege språknormer som tradisjonelt har blitt nytta i lovteksten og dette blir framheva i samband med handsaminga av ny forvaltningslov, som står på trappene. Her har eitt av måla vore klart språk og forståeleg språk for alle og ikkje berre juristar. Bakgrunnen til at mange saker kjem til retten kan vere at partane ikkje er semd om den språklege forståinga i ein rettsregel. Då er det dommaren sitt ansvar å klargjere regelen.

Lovforarbeid – autoritetsverknad og argumentasjonsverdi

Ei lov sine forarbeid er dei saksdokumenta som ligg til grunn for lovvedtaket. Dette kan vere utgreiingar frå ein sakkyndig komite (NOU), proposisjonar til Stortinget (statsrådet sitt vedtak om framsending av lovforslag til Stortinget), innstillingar til Stortinget (fagkomiteen i Stortinget sine merknader til forslaget) og lovvedtaket (eventuelle merknader frå handsaminga i Stortinget).

For rettsanvendaren har desse dokumenta interesse når ein skal tolke lova. Kanskje har det rettslege spørsmålet som rettsanvendaren står ovanfor blitt omtala i dokumenta slik at forarbeida har ein autoritetsverknad, eller forarbeida kan ha argumentasjonsverdi slik at rettsanvendaren har saklege grunnar som ein kan bygge avgjerda si på. I rettskjeldelitteratur blir forarbeida sin status sett på som eit uttrykk for lojalitet ovanfor organ som står lovgivarvilja nær.⁹⁹ Samstundes er forarbeida eit uttrykk for kva lovgjevar historisk har meint. Forarbeida sin praktiske bruk handlar og om alder på lova, -om tilhøva har endra seg sidan dei vart utforma, og om der er dommar som har korrigert dei tolkingane som er naturleg å trekke ut frå forarbeida åleine.

Praksis i lovtolking

Etter Grunnlova er det domstolane som avgjer rettslege spørsmål, og Høgsterett dømmer i siste instans. Praksis frå Høgsterett blir kalla prejudikat, som betyr tidlegare dom. Høgsterett legg vekt på avgjerda sin påverknad i framtidige dommar. Prejudikat har stor argumentasjonsverdi og er ein rettsskapande faktor, men påverknaden i samband til lovtolking varierer med samfunnsutviklinga.

Den alminnelege rettsoppfatninga

Uttrykket rettar seg mot den alminnelege oppfatninga samfunnet har om korleis rettstilstanden er eller bør vere. Dette omgrepet er også nytta i Høgsterett, som til dømes i den såkalla Husmordommen¹⁰⁰, der ei kone på bakgrunn av utviklinga i den alminnelege rettsoppfatninga fekk eigardel i mannen sin bustad på bakgrunn av hennar arbeid i heimen. Den alminnelege rettsoppfatninga kan og knytte seg til spesielle rettsoppfatningar innan eit spesialområde eller eit geografisk område. Innan forvaltninga talar ein om «god forvaltningsskikk», dette handlar om å ivareta publikum ved å ha eit godt fundament rundt dei prosessuelle reglane som går fram av forvaltningslova, til dømes om at forvaltninga skal svare på søknadar så raskt som råd, rettleie publikum og opplyse om klagemulegheiter.

Tolking av internasjonale konvensjonar

Internasjonale konvensjonar er ein sjølvstendig rettskjeldefaktor med presumpsjonsprinsippet som er utvikla i juridisk teori. Dette slår fast at ein legg til grunn at norsk rett skal vere i

⁹⁹ Andenæs 1997:25

¹⁰⁰ Rt 1975 s.220

samsvar med dei internasjonale forplikningane Noreg har tatt på seg gjennom avtaler, medlemskap i rettsskapande internasjonale organisasjonar og ved utvikling av internasjonal folkerett. Dette inneber for det første at dersom ein skal avgjere eit rettsleg spørsmål som kan vere påverka av internasjonal rett må ein tolke desse kjeldene for å klargjere norsk rett på området. Vidare vil resultatet frå tolkinga vere tungtvegande for korleis norsk rett skal vere. Presumpsjonsprinsippet medfører at det som utgangspunkt først vil bli ved motstrid mot norsk lov eller andre rettskjelder som skal ha tyngre vekt at ein vil sjå bort frå resultatet dei internasjonale kjeldene, som Noreg er bundne av, talar for. Menneskerettslova § 3 har gjort denne jobben enda enklare ved å slå fast at den menneskerettslege regelen har forrang ovanfor norsk rett ved motstrid, og følgeleg er konvensjonsregelen ikkje berre gjort til norsk lov gjennom inkorporering, men også gitt stilling over vanleg norsk lov. Menneskerettslova gjer fem sentrale konvensjonar til norsk rett ved inkorporasjon. Dette er Barnekonvensjonen (BK), Den Europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP), konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og likestillingskonvensjonen.

Som oftast tek Høgsterett utgangspunkt i det norske lovverket og trekker inn dei relevante internasjonale konvensjonane i tolkinga av norsk rett. Utgangspunktet for tolking av internasjonale konvensjonar går fram i Wienkonvensjonen art. 31 som framhevar at ordlyd står sentralt. Ved tolking av internasjonale konvensjonar må ein sjå hen til menneskerettsdomstolens (EMD) metode og praksis. EMD legg mellom anna stor vekt på betraktningar om formål med konvensjonen. Norske myndar skal ut frå EMD sin metodikk og praksis tolke konvensjonen sjølvstendig. EMK og andre internasjonale konvensjonar kan vere fleirtydige eller vage. Dei internasjonale konvensjonane skal tolkast dynamisk og ut i frå samfunnsutviklinga, noko som gjer at ordlyden kan vere meir eit historisk utgangspunkt enn det er i norsk rettskjeldelære der ordlyden i seg sjølv har status som eit tungtvegande tolkingsmoment. Når det gjeld forarbeid, er desse mindre brukt i tolking av internasjonale konvensjonar enn i norsk rett og har difor ei meir underordna rolle enn i norsk rettskjeldelære. I Wienkonvensjonen art. 32 kan forarbeid bli brukt som kjelde for supplerande tolkingsmoment, som anten kan bekrefte tolkingsresultatet som er naturleg ut i frå ordlyden, eller at forarbeida kan vere bestemmande for korleis tolkingsresultatet blir, på bakgrunn av at ordlyden er uklar.

Under kapittelet om normativ teori (kap. 4) gjer eg greie for dei to internasjonale konvensjonane som er relevante for studiet. I kappittel 3 presenterer eg Ålesund kommune og eg seier noko om kommunane sine roller og ansvar i introduksjonskapittelet. Dette legg grunnlaget for å definere innhaldet i statens folkerettslege forpliktingar for skolebarn. Barn har rett til å bli ivareteken slik dei materielle og prosessuelle reglane framgår i BK, CRPD, og i norsk lovverk som opplæringslova, friskolelova og forvaltningslova.

I den neste delen av problemstillinga, som omhandlar iverksetting av rettsreglane og korleis dei kjem til uttrykk i praksis, har eg nytta Ålesund kommune som case. Dette er gjort greie for under presentasjonen av Ålesund kommune i kapittel 3. Casen fungerer som eit empirisk design som kartlegg organisering, iverksetting og leiing og tek oss vidare til den kvalitative metoden eg vil bruke for å uttrykke funn i casen. Vi kjem då over til den siste delen i problemstillinga som gjeld kva slags erfaringar kommunen og andre involverte partar har med den valde samarbeidsmodellen.

5.2. Kvalitativ metode

Eg har valt kvalitativ metode på grunnlag av at det er interessant å samle inn data basert på ord for å få fram ulike nyansar – kritiske faktorar for iverksetting av regelverket - som har tyding for forståinga av barns menneskerettar i ein organisasjon som Ålesund kommune. Gjennom kvalitativ metode kan vil eg forsøke å få fram den verkelege forståinga av barns menneskerettar og kva som skal til for å ivareta barn slik BK og CRPD krev. Eg har og sett opp hypotesar som eg håper å kunne avleie følgande av; korleis ein kan forstå kva den beste måten vil vere å tileigne seg kunnskapar om BK og CRPD på. Det interessante i spørsmåla er korleis personane som blir intervjua forstår og fortolkar røyndommen og korleis dei oppfattar organisasjonen si rolle for å anvende barns menneskerettar og korleis dei oppfattar si eiga rolle. Kvalitativ metode med personlege intervju passer i mitt studie då eg kan få eit kvalifisert utval og eg kan få gode svar.

I den siste delen av problemstillinga, handlar det om å evaluere iverksetting og oppnå det som Styringsløyfa kallar læring.

Semistrukturerte intervju

Studiet er basert på kvalitativ metode der innhenting av data skjer gjennom semistrukturerte intervju med sju personar som har erfaring med forvaltninga på område for barns menneskerettar. Nokre personar er rådgjevarar og andre er leiarar. Eg vil nytte intervjubasert metode på ein førehandsdefinert intervjuguide.

Jacobsen set opp tre grunnleggande krav mellom forskar og den det blir forska på.¹⁰¹ Dette er;

Informert samtykke, der dei som blir intervjuet deltek frivillig, har kompetanse til å sjølv bestemme om dei vil delta, har full informasjon om studiet, det vil seie hensikt, ulemper, fordelar og kva slags data som blir nytta og forstår informasjonen som blir gitt.

Jacobsen set og opp eit *krav om privatliv*, der ein må gjere ei vurdering av kor sensitiv informasjonen som blir henta inn vil vere – dersom informasjonen er sensitiv må ein setje sterkare tiltak inn for å verne om privatlivet. Det må gjerast ei vurdering av kor privat informasjonen som ein samlar inn er og om det vil vere muleg å identifisere personar ut i frå data. Her er idealet at undersøkinga skal vere anonym, slik at ein ikkje skal kunne bli identifisert som informant. Det er difor sett opp eit krav om konfidensialitet. Vidare er det eit krav om at alle empiriske undersøkingar som inneber handsaming av personopplysningar skal meldast til datatilsynet. Det foreligg og eit krav om *riktig presentasjon av data*, der ein skal gjengi fullstendig og i riktig samanheng.

Når det gjeld å studere eigen organisasjon, seie Jacobsen at fordelar kan vere at ein får lett tilgang til informasjon og ein kjenner organisasjonens historie slik at ein lettare kan tolke data ein samlar inn. Ulemper er at ein er ein «insider» som kan ha forutinntatte haldningar, det kan vere vanskeleg å halde kritikk på avstand, ein kan vere partisk og at det kan ende med at informantane legg band på seg.¹⁰²

¹⁰¹ Jacobsen 2018:6

¹⁰² Jacobsen 2018:7

Utval

Eg har valt fagstab opplæring som staden for å finne informantar. Eg gjorde eit skjønsmessig utval av personar som eg meiner utgjer eit ekspertutval. Ulike nivå i samarbeidskonstellasjonane er representerte i utvalet. Eg er klar over at det vil vere fare for å utelukke grupper, men informantane har same faglege bakgrunn og arbeider med utvikling på ulike måtar.

Utvalskriteria er; høgare utdanning, rådgjevar eller leiar og arbeider med barns rettar og driv med ulike utviklingsarbeid. Det er og gjort intervju av ein brukarorganisasjon som er Autismeforeninga i Møre og Romsdal.

Gjennomføring av intervju

Intervjua er gjennomført via digitale teams-møter. Det vart først opplyst kort om oppgåva si problemstilling og struktur før ein gjekk over til å orientere om utvalskriteria og at det var lagt opp til anonymitet. Fleire av deltakarane var oppteken av anonymitet. Eg delte skjerm med deltakarane der eg viste spørsmåla i ei word- fil og skreiv medan eg intervju slik at deltakarane fekk sjå kva som vart skreve. På denne måten håpar eg at dei kjende seg tryggare. Informantane var oppteken av anonymitet og difor valte eg å ikkje lagre informantane sine intervju med namna deira. For å ta omsyn til ønske om anonymitet fjerna eg det som kunne vere igjennkjennbart, som konkrete arbeidsoppgåver og anna som kunne identifisere informantane. På denne måte kan heller ikkje eg skilje dei frå kvarandre. Etter intervjuet vart word- fila med intervjuet delt i teams- chat slik at ein kunne kome med innspel på intervjuet. Intervjua tok mellom 30 – 60 min.

Som rådgjevar i fagstab opplæring, arbeider eg også med barns menneskerettar. Eg er difor klar over at der ikkje er utarbeidd egne retningslinjer for bruk av BK og CRPD i Ålesund kommune. Samtidig veit eg at det er mange kompetente kollegaer som er oppteken av barna sine rettar og som utfordrar meg om kva som kan vere barnets beste og korleis ein høyrer barn. Ein jurist kan ikkje nødvendigvis noko om korleis ein gjennomfører ein barnesamtale i praksis, men det veit pedagogane. I dette studiet ønsker eg å klargjere korleis ein kan arbeide med barns menneskerettar – kva kan vi og kva kan vi bli betre på? Rett og slett – korleis implementerer vi barns menneskerettar i praksis i Ålesund kommune?

Forske på eigen organisasjon

I teori framgår det at å forske på eigen organisasjon er noko ein bør bli oppmuntra til.¹⁰³ Fordelen ved å forske på eigen organisasjon kan vere at det er enklare å få tilgang til informasjon ved at ein kjenner personar. Dette har vore tilfelle for meg. Samstundes veit ein kva uformelle strukturar som fins og kva slags språk ein nyttar i organisasjonen. Dette er og tilfelle for meg. Det siste som Jacobsen¹⁰⁴ legg fram er at ein kjenner organisasjonens historie, slik at ein kan plassere hendingar og fortellingar i ein historisk samanheng.

Samstundes kan der og vere ulemper, ved at ein kan få forutinntatte haldningar til korleis ting er. Det kan og vere vanskeleg å halde den nødvendige kritiske avstanden til det ein skal studere. Ein kan og bli oppfatta som partisk sjølv om ein prøvar å halde seg nøytral. Nokre kan sjå på ein som om at ein utfører eit oppdrag for leiinga eller for ei anna gruppe. Eit anna moment er at ein kan oppsøke dei uformelle strukturane som man kjenner til og slik misse informasjon frå organisasjonen som ein ikkje er fullt integrert i. Ein kan og oppleve at ein må legge band på seg, noko som kan leie til sensur av kritiske synspunkt, anten mot leiinga eller mot andre grupper eller personar.

Jacobsen seie at ein bør vere «svært forsiktig»¹⁰⁵ med å studere eigen organisasjon» om ein vil bevise at noko er gale eller dersom ein veit at ein vil bli møtt med mistanke om at ein opptrer på vegne av andre i organisasjonen. Ein må gjere det klart for lesar at ein studerer eigen organisasjon.

¹⁰³ Jacobsen 2018: 56

¹⁰⁴ Jacobsen 2018: 56

¹⁰⁵ Jacobsen 2018: 57

6. Funn og fortolkingar

6.1. Funn

Eg skal no gå gjennom funna i studien. Måten dette er gjort på er at eg følger den hypotesestrukturen som blei presentert i teorikapittelet. Det vil seie at dei ulike hypotesene og tilhørande erfaringar blir identifisert og drøfta fortløpande. Men det er eitt forhold som naturleg nok blei diskusjonstema innleiingsvis, nemleg COVID-19-pandemiens tyding for arbeidet. Nokre av desse samtalanane var dermed relevante for problemstillingane i oppgåva, og er derfor tatt med her.

6.1.1. Kort om situasjonen med covid19 og heimekontor

Det kjem og fram at covid19– situasjonen påverkar korleis ein får arbeid i nettverk. Eg opplever at Covid19 og heimekontor er sopass relevant og interessant i dag.

Ein informant fortel på eige initiativ;

«Det er no meir slik at ein «bankar på hos skjermen til kvarandre» slik at der er mykje pågåande situasjonar, framføre at ein kan sjå at ein kollega er oppteken med arbeid på kontoret og difor går forbi. Corona har gjort noe med oss. Ein er med i mange grupper. Kvifor har Corona skapt det behovet? Det var ikkje mulig å være med i så mange grupper når vi måtte forflytte oss. Har vi no gjort det so veldig enkelt å vere med i ulike grupper?»

Informanten stiller spørsmål om mål og meining og refleksjonar rundt deltaking i mange grupper. *«Er ein for tilgjengeleg?»*

Refleksjonar kring nettverk og heimekontor gjer at ein i alle fall må diskutere kva ein kan seie nei til og når ein skal vere tilgjengeleg. Kanskje er det behov for å minne om å undersøkje kalender sjølv om det er enklare å ringe på teams enn å forflytte seg fysisk til ein kollega til til dømes eit anna bygg. Ein anna informant seie at *«folk arbeider på ulike måter, til dømes på heimekontor og nyttar då mykje deling som nettverksform.»*

Ein informant seier; *«situasjonen med covid gjer at ein har fått ein dårleg start på innføringa av fagstab etter at ein vart ny kommune. Ein har lagt opp slik at ein prøver å organisering opplæring i ett og ikkje inndelt i barnehage/skole. Det er ein tanke som er viktig.»*

Ein informant uttrykker at vedkomande blir i for stor grad trekt inn i ulike samarbeid og opplever eit aukande arbeidspress ved at ein arbeider frå heimekontor i dagens covid19 situasjon. Det er viktig å ha gode arenaer for å diskutere kva arbeid som bør prioriterast og kva ein skal vere involvert i.

6.1.2. Gjennomgang av hypotese 1-3

Alle hypotesene bygger på teorikapittelet. Hypotese 1 og 2 heng tett saman, ettersom dei retta seg mot mål. Hypotese 3 om autoritetsstrukturar heng tett saman med mål. Her tek informantane til dømes opp situasjonar der ein arbeider med barns menneskerettar. Ettersom korleis informantane opplev målsettingar og korleis informantane opplev autoritetsstrukturar for iverksetting er vanskeleg å skilje, vel eg å diskutere desse to hypotesane samla. Sjølv om framstillinga nedanfor er strukturert etter hypotesane, heng hypotesane sopass tett saman at det tidvis vil kome svar og sitat brukt om enkelthypotesar som og kan nyttast i andre hypotesar. For å fange opp dette vil det tidvis bli anvendt kryssreferansar mellom hypotesane.

Hypotese 1: Aktørane som arbeider med barns rettार, opplever mangel på klare mål med iverksettinga av reguleringane i barnekonvensjonen og konvensjonen om personar med nedsett funksjonsevne

Hypotese 2: Aktørane som arbeider med barns rettार, opplever målsettingar om barns menneskerettar på ulik måte

Hypotese 3: Aktørane som arbeider med barns rettार, opplever mangel på klare autoritetsstrukturar med iverksettinga av reguleringane i barnekonvensjonen og konvensjonen om personar med nedsett funksjonsevne

Eg startar med konvensjonane som fell under normativ teori under teorikapittelet og iverksetting av regelverk som er ein del av organisasjonsteorien. Det første spørsmålet var rett og slett spørsmål om informantane var kjend med BK og CRPD. Her svarar alle informantane ja, men det varierte i kva grad. Ein informant seier «*BK er tydeligare inne.*» Ein informant tenker at vedkomande kan «*meir BK enn CRPD.*» Ein annan meiner;

«BK er allereie inne i kvalitetsarbeidet. Den andre CRPD er ikkje konkret nevnt. Samstundens, innhaldet om at ingen skal bli diskriminert, den tematikken arbeider vi med.. Altså barn med nedsatt funksjonsevne og tilrettelegging.»

Ein annan informant uttrykker at

«BK er komt mykje meir inn. Den ligg meir til grunn. CRPD tematikken er oppe i fht barn med nedsatt funksjonsevne. Er ikkje nemt. Ein nemner likestilling – diskrimineringslov og ser på tolkinga derfrå. Når det gjeld tilrettelegging skal vi ta vidare tak i det til neste år.»

Det vi ser av desse innleiande sitata er interessant, og illustrerer på den eine sida at det er kjennskap til rettskjeldene, om enn i varierende grad. Samtidig formidlar informantane ei erkjenning – nærast, og tidvis, orsakande – med budskap om at «dette skal vi arbeide meir med».

Ein informant seier følgande, og illustrerer dette poenget tydeleg;

« Ja, allereie frå 2005 i rammeplanen var eg kjend med BK, men og før. Det er framleis ein veg å gå for å sikre barnets stemme. Sjølv om vi arbeider med det er vi ikkje god nok. Kanskje vi ikkje nokon gang blir god nok – det kjem ny kunnskap heile tida og det er behov for at vi heile tida tar det fram og sikrar oss nye blick og ikkje blir tilfredse. Ein ting er ha det i prosedyrer og en anna er implementering ute i verksemdene.»

Ein informant har eit liknande element i si uttale;

«Ja, eg er kjend med barnets rettigheter. Ein har det kanskje for lite framme i tankane i kvardagen – kan bli meir bevisst på BK. Målsettinga vår er forenleg med barnekonvensjonene, men det er kanskje ikkje spesifikt nemnd i malar. En selyfølgelighet i Noreg, unaturleg å nemne? Eit poeng å nemne uansett.»

Kva uttala konkret bygger på er ikkje heilt klart, men vi får eit hint frå ein annan informant som seier at ein ikkje arbeider systematisk med konvensjonane. Informanten seie at vedkomande «nylig vart kjend med CRPD.» Samstundes seie informanten at «ein har ansvar sjølv for å oppdatere oss – vi skal ikkje legge skyld på systemet, eller leiarane.»

Tanken om å jobbe «systematisk» går igjen hos fleire. Ein annan informant uttrykker;

«Vi prøver å bruke BK og CRPD systematisk. Den siste knytta til diskriminering. Barnehagelova er tydeleg, rammeplanen er av 2017. Gjennom denne har vi tatt inn over oss at vi har ratifisert konvensjonane og at vi har dei «litt under huden». Trygt og godt som tema er tydeligare i barnehagelova sjølv om det har vore tydelig i barnehagelov og forskrift om miljøretta helsevern. Barna skal ha muligheit til eit godt liv.»

Til dømes reflekterer ein anna informant; *«Ja, vi er styrt av sakkyndige vurdering og enkeltvedtak. I dokumenta er det ein grunntanke om BK.»* Informanten seier vidare at ein er *«for lite flink til å ta den fram og gjere den endå meir synleg i kvardagen. Det formelle har hatt for lite fokus hos oss. Vi må få det inn i malar.»*

Ein informant seie at *«BK er eit satsingsfelt og det er gjort mykje arbeid med å implementere det i vårt arbeid. CRPD er ikkje spesifikt.»* Vidare seier informanten; *«(...) fordi no skal det ligge som eit heilt naturleg punkt – sakkyndig vurdering i mal om barnets stemme/å uttale seg/ observasjon/intervju og arbeid med barn der barna skal bli høyrtd og sett med dei forutsetningane som dei har.»*

Systemtenkingen inkluderer ikke bare tekniske systemer og maler, men også menneskene i «systemet». Det kan verke som om nokre tenker at regelverket er implementert når det ligg inne i ein mal. Ein informant seier; *«Vi har en jurist som minner oss på konvensjonane.»*

Ein annan informant trekker tilsvarende inn at eigenskapane hos brukarane også spelar inn, mellom anna ved at det i praksis kan være krevjande å «høyre» brukarane i visse situasjonar. Vedkommande legg vekt på BK og uttrykker;

«BK, det som er aktuelt i forvaltningsarbeid nytta vi; barnets beste, barns medverknad og deltaking. Det er ein allmenngyldig rett at alle blir høyrtd og tatt med. Det betyr ikkje at dei skal bestemme – men bli høyrtd og kome fram med sitt. Det er umuleg for ein unge å fullt ut forstå det heilheitlege perspektivet, men bli høyrtd om korleis dei ser for seg løysingar er ein god ting.»

Ein anna informant seier at ein finn BK i «rammeplanen i barnehagar, ny skoleeierstrategi og barnehagestrategi.» Dette blir fulgt opp av at ein anna seier «konvensjonane må bli befestast klart i strategidokument, ikkje minst for korleis ein bruker BK i det praktiske arbeidet.» «Ein tenker på det ifht Compilo. (kvalitet og avvikssystem, min kommentar) Nedfelt i dokumenta våre. Vi må ha tilsyn for å etterse at det blir fulgt opp.» «Når ein mottek telefonar frå publikum – vi har ikkje brukt nok tid på barnets stemme som er en viktig del av BK.»

Vidare uttrykker vedkomande; «i det pedagogiske arbeidet ute nyttar ein barns beste, barns medverknad/ barnets stemme. Det er ikkje sikkert at alle veit at det er henta ut av BK.»

I sitata ovanfor ser ein at fleire knyt konvensjonane til malar og prosedyrar, altså at konvensjonane må koplast til kvalitetsstyringsdokument. Det blir til dømes vist til Compilo, som er eit styringssystem. Fleire meiner at for å systematisere bruken av konvensjonane så må dette regulerast gjennom ein mal. Bruk av malar kan vere eit godt utgangspunkt for å minne sakshandsamarane på at kva vurderingar som skal gjerast, men ein må alltid vere bevisst på at operasjonaliseringa av omsyna bak barns menneskerettar må gjerast konkret i kvart einskilde tilfelle – kvar sak må handsamast som «skreddarsaum».

I det siste sitatet trekk informanten koplinga mellom jussen og pedagogikken; dette er ei viktig kopling i implementeringa av barns menneskerettar, og syner at implementeringa er delvis på veg. Noko kan vere implementert utan at informantane veit at det er eit spesifikt krav, ein menneskerett.

Brukarstemma uttrykker at dei kjenner til BK, «men ikkje i detaljar. Eg kunne tenke meg å djupdykke i CRPD.» Informanten er usikker på om «forståing og organisering kanskje ikkje blir ivareteken. Konvensjonen for utviklingshemmede er ikkje i norsk lov. Mykje som må gjerast for å kome dit.»

Her ser vi at brukarstemma er usikker på konvensjonane si stilling i Noreg. Samstundes ser vi at brukarstemma er oppteken av å snakke med dei som har ulike utfordringar – gjennom bruk av dei nødvendige verktya. Som det blir sagt; «ein må ha kompetanse på sårbare for å kunne tilrettelegge.» Interesseforeiningar har ei kompetanse på sitt felt som er svært viktig at kjem

fram gjennom dialog med kommunen slik at kommunen kan forbetre seg. Dette syner at nettverk til dømes med brukarrepresentantar er viktig i implementeringsarbeid.

Ein informant uttrykker at «*nokre barnehagar har BK som tema, til dømes på FN dag.*» Om bruken seier informanten; «*Det er nok begge deler.*» Det vil seie at BK blir både nytta og ikkje nytta.

«I barnehagen må ein ta seg tid og snakke med den einskilde. Vi beveger oss i mange ulike miljø. Vi er veldig bevisste på barnets stemme. Det er situasjoner der man observerer overtramp. Det er då avvik.» Informanten trur at det «*pedagogiske er bra.*»

Ein informant meiner;

«Eg har ikkje innhenta tilbakemelding systematisk, men barnehagar vel bøker og materiell som ivaretek at BK er på agendaen. Barns medvirkning/bli hørt har blitt systematisk arbeida med etter rammeplan i 2005. Til dømes 17 mai, grunnlov –då lærer barna at dei kan bruke stemma si. Ein treng ikkje naudsamt ei systematisk opplæring, måten ein arbeider etter rammeplanen ivaretek det. Er ikke sikkert at en alltid er like flink til å sette ord på. For arbeid i FN- uka kan ein gi honnør til verksemdene. Vi har mange knagger – opplæringa er noko meir. Korleis vi bruker merkedager, ja, men korleis er vår pedagogisk praksis? Vi vil lære barna at man skal kunne seie frå. Har ein veg å gå her.»

Ein informant tenker slik; «*FN dagen er i oktober. I den samanhengen, då eg jobba på skole, var det tradisjon for å gå gjennom rettigheter. Eg håpar at dei framleis gjer det.*

Her viser nokre informantar korleis ein kan finne *triggarar*, altså knaggar i kvardagen som aktualiserer eit pedagogisk opplegg om barns menneskerettar, som eksempelvis FN- dagen eller 17 mai.

Informanten er usikker på om «forståing og organisering kanskje ikkje blir ivareteken.

Konvensjonen for utviklingshemmede er ikkje i norsk lov. Mykje som må gjerast for å kome dit.»

Her ser vi at brukerstemma er usikker på konvensjonane si stilling i Noreg. Samstundes ser vi at brukerstemma er oppteken av å snakke med dei som har ulike utfordringar – gjennom bruk av dei nødvendige verktya. Som det blir sagt; «ein må ha kompetanse på sårbare for å kunne tilrettelegge.» Interesseforeiningar har ei kompetanse på sitt felt som er svært viktig at kjem fram gjennom dialog med kommunen slik at kommunen kan forbetre seg.

Når dei gjeld korleis konvensjonane aktivt blir brukt i barnehagar og skolar er ein oppteken av å snakke med barna og bygge opp kunnskap kring *barnesamtalar*. Ein informant reflekterer kring temaet;

«Ein må ha gode retningslinjer for korleis tilsette skal opptre for å involvere barna i sin eigen kvardag. Ein må tilegne seg gode måter å ha dialog på med barn/unge. Slik kan ein «kome i ein god dialog med ein elev som til dømes har skolevegring. Barnet som individ er likeverdig med den vaksne i dialogen.»

Ein informant seier at vedkomande

«vil tru at grunnskoleelevar har fått god informasjon. Det har vore tema – til dømes er det blitt vist plakatar om barns rettar. Dei fleste skolane er flinke til å ta med seg elevane gjennom rådsorgan. Det skal og vere «eit nettmøte om corona -situasjonen og tiltak mot skole med alle elevrådene i ungdomskolen.»

Ein informant uttrykker på generelt grunnlag er det vanskeleg å seie korleis konvensjonane blir brukt «*ettersom eg ikkje er ute. Eg var «ute» når den (les: BK) kom.*

«Det vart då snakka om og hengt opp plakatar, som ein leste og snakka om. No er eg ikkje i felt. Difor kan eg ikkje stå inne for svaret. Det eg viser til er for mange år sidan.»

Dei med *fagkompetanse* meiner, slik som også brukarstemma var inne på, at det er viktig å vite korleis ein skal ha dialog med barn. Det blir nemnd retningslinjer som eg tolkar som eit verty for å utvikle dialog. Informanten over peiker på at den ikkje lenger er «i felt». Det kan tyde på at vedkommande kjenner ein viss avstand til det som skjer ute i klasseromma i skolane. Det kan indikere eit behov for å regulere korleis barn får opplæring i sine menneskerettar.

Vidare seier informanten at

«barns medvirkning (2005) sett meir søkelys på barnets stemme. Barnet skal kunne ytre seg og medverke. Det nytta rein meir i praksis. Eg er ikkje ute og arbeider med det, men har vore ute og forska litt på det ifht medvirkning. Eg kan seie noko om situasjonane man er i. Trur framleis at vi er kome ein god veg.»

Ein annan informant uttrykker følgande;

«Det er eit stort fokus på organisering av dagen i verksemdene –når det er kaotisk? Kan ein sjå om noko kan organisere om? Ved måltid? Vil det då vere lettare å kome til orde? (for barn) Bli sett og bli hørt? Kva med i garderobe? Ein må ha eit heilheitsperspektiv for kvar einskilde barn. Der må vere kompetanse heile vegen – korleis støtte i konflikthåndtering, ein må ta seg tid og snakke med den einskilde»

Informanten seier vidare at når ein kjem utanfrå så har ein

«tid og rom til å ta samtalar med einskilde.» I verksemdene må ein vurdere både bemanning og fysiske rom. *«Når ein kjem utanfrå er ein «friteken frå dei daglege gjeremål» i barnehage og skole. Slik kan ein «samtale med barna og høyre barnets stemme. Ved uro/emosjonsregulering – kva tenker barnet? Eit barn kan ha klare tankar om det (...))»*

Ein annan informant har følgande mening;

«Når ein tenker frå eit overordna nivå, må ein legge det (barneperspektivet, min merknad) i rutinar. Ein må ha med at ein skal undre seg for å få fram barnets stemme. Ein må sette det på agendaen, som ei påminning. Korleis kjem barnets stemme til uttrykk? Det er ikkje alltid det verbale, det kan vere andre uttrykk. Korleis jobbar vi?»

For at eit barn skal ha ein vaksen å snakke med når noko er vanskeleg snakkar fleire av informantane om struktur. Ein seier;

«Eg trur først og fremst at ein må sjå på struktur i kvardagen slik at der er ro og mindre påverknad. Dersom ein vaksen opplever å stadig vere i farta og har det travelt, så kan ein (barnet, min merknad) vegre for å hevde sin plass for det som er vanskeleg. Det er ulike motesaker i pedagogikk – til dømes primærkontakt. Er det

formålsteneleg? Eg veit ikkje, i kvardagen dersom ein klarer å organisere mindre grupper i måltid kan ein bli meir tilgjengeleg.»

Ein informant seier;

«Der er like mange situasjonar som det er barn. Det er ulikt korleis heimane legg opp til at barna skal kunne seie meininga si heime, difor er det viktig med eit godt samarbeid mellom skole/heim. Det har konsekvensar. Personlegheita til barna – korleis dei klarar å uttrykke si meining utan at dei vaksne definerer. Det gjer vaksne mykje.»

Informantane viser her til at barns menneskerettar er noko ein må arbeide med heile dagen og på alle *arenaer*, til dømes ved måltid og garderobe. Det som blir trekt fram er at ein må ha tid og interesse for barna.

Vidare føyer informanten til at *«vår jobb er å gi ei stemme til dei som ikkje har vokal. Alle skal få komme med ei ytring. Vi skal legge til rette. Det er ikkje nok å ha kunnskap om metodar, ein må tilrettelegge for å bruke dei.»*

Løysingane kan kome

«gjennom å ta det med i vår kompetanseheving. Barnets stemme må vere tema heile vegen. Kjempeviktig for meg at vi har kompetanse på å høyre dei det gjeld. Ikke minst at alle skal få ei stemme, gjennom bruk av til dømes alternativ kommunikasjon, bildekommunikasjon, TTT» (teikn til tale)

Her trekker informanten fram kompetanseheving som ein faktor som har påverknad. Dette er særskilt viktig for å ivareta dei barna som har utfordringar med kommunikasjon, som barn med nedsett funksjonsevne. Verktøya som trengs for å nå fram til det einskilde barnet er ikkje like, og dei vaksne må avdekke dette og lære seg dei. Informanten her trekker fram konkrete eksempel, men det kan også tenkast fleire.

For å sikre *forutsigbarheit*, seier informanten at ein *«tilrår bruk av bilete om kven som er på jobb. Mange barn er oppteken av kven som er her. Er X sjuk? Ein kan ha på eit ikon om at X ikkje er her. (på biletet) Dette gir trygghet.»*

Informanten peikar på at forutsigbarheit også er ein faktor som kan lesast ut av barnets beste-omgrepet. Det å vite kven som skal vere tilstade og kva som skal skje vil skape trygghet.

Ein informant uttrykker at det er vanskeleg å seie kva ein kan gjere som leiar for å sikre at barn har ein vaksen å snakke med om noko er vanskeleg.

«Det er vanskeleg å svare konkret. Hadde vi hatt svar så hadde vi hatt ein trygg og god neste-generasjon. Eg trur ikkje at det er ein quick fix, med å sette inn meir vaksne. Dei må gjerast tilgjengelege. Om der er fleire vaksne, men dei er på farta og utilgjengeleg, spelar det ingen rolle.»

Ein informant tenker seg om og uttrykker;

«I planlagte aktiviteter må dei vaksne ha ein intensjon. Det kan vere vanskeleg å ta innspill. Ein må få til «kva tenker du?» Korleis kan vi løyse det?» Då kan du gjere slik...slik» Er det lett å gi valg? Då kan det bli mindre refleksjon til barn.»

Informanten seier vidare at ein må ha

«genuin interesse for barna.» Informanten spør; «Er vi interesserte i å høyre det barna vil seie? Spør vi fordi vi er interessert eller fordi dei skal få eit valg/oppleve eit valg? Vi må spørre fordi vi er interessert. Ikkje dersom vi ikkje er interesserte i svaret. I kva grad følger vi det opp? Til dømes eit barn vil ikkje ut. Er det rom for å seie det? Kanskje er det ikkje rom for det (at barnet får ta avgjerda om å gå ut)Kan ein seie; eg veit at du liker best å vere inne/liker ikkje så godt å vere ute når det regnar. I dag kan du velje....»

Informanten følger opp; «Ein må dra med seg innspela og ikkje bare der og då.»

Ein informant meiner;

«Dei vaksne må tilpasse seg barnegruppa. Til dømes dei minste barna – ein må ha kunnskap om toddler. Dei likar å utforske omgivnadane og ha det trygt og godt. Dei har kroppslege uttrykk og handlingar. Viss vi ikkje lyttar, men avfeiar til dømes babling i glass ved matbordet, som gris. Det er naturleg å erfare å kunne puste ned i

glasset og lage bobler. Ein må lytte og agere. Og slike ting kan handle om at barnet ikke får uttrykt meininga si. Barna må få uttrykke seg. Om eit barn ikkje vil ta på sokk – kan det vere ein god grunn til det. Ein må ha nok tid. Kanskje vi ikkje forstår, men ein må vere ein god voksen. Det er grobotnen for at barnet skal få uttrykke seg og at meininga kjem frem og har ein verdi.»

Informanten følger opp;

«For få vaksne og for mange barn kan gjere det vanskeleg å få fram dei minste barna si stemme, dei minste, men og dei stille, dei som manglar språk og barn med nedsett funksjonsevne. Er vi ikkje tett nok på – kan ein ikkje nok til å kunne lytte.»

Ein annan informant seier;

Ein kan høyre små barn gjennom barnesamtale, det er ei verktøykasse, mal for barnesamtale. Der er og gode nettressurser, litteratur. Ein har ikkje kome langt nok i opplæring. Med den kunnskapen så har ein ein del god kunnskap, slik at ein kan nytte ferdige opplegg og vurderer det om det er godt nok eller ein lager ein eigen intervjuguide. Såpass god kunnskap har ein barnehagelærer. Det er viktig at kommunen har verktøy for å kunne sette i gang ein barnesamtale. Alle har tilgang gjennom teams. Ein har ikkje hatt systematisk opplæring i å bruke barnesamtalar. BUfdir, Udir, og Læringsmiljøsentret er gode ressursar.»

Informantane viser her kor viktig det er at dei vaksne er bevisste på aldersgruppene dei arbeider med og at det er den vaksne som må ha kunnskapar om barn for å kunne legge til rette for barna. *Barnesamtalar* går igjen som tema. *Tid* er ein faktor som kjem igjen. Det er tydeleg at dei som arbeider med små barn, er trena i å sjå kva barnets beste er i ulike situasjonar ut i frå dei einskilde barna sine føresetningar.

Ein informant følger opp med eit likande perspektiv;

«Felles forståing, felles verdi er det viktige, så må ein sette det om til handling i verksemda. Ikkje berre om korleis du som vaksen let barnet bli høyrd, men korleis ein lyttar og korleis ein brukar kroppen. Kroppspråk, mimikk, det verbale, korleis ein stiller oppfølgingsspørsmål. Felles forståelse for å sikre at barnet blir høyrd. Der er grunnleggande måtar vi er på, det er fort gjort med ein skjult praksis, som blir ei

sårbarheit for verksemda og at ein kan miste/ lar vere å oppdage viktige uttrykk frå barn.»

«Arena vi trenger for å sikre er samling og barnemøter. Korleis sikrer ein at barna får uttrykke seg i det daglege, gjennom dagen? Ein må sikre at alle får uttrykke seg og dei stille barna/introverte. Ein må reflektere over kven er i mi gruppe? Korleis sikrer eg at alle blir høyrd?»

Informanten viser her at ein må ha eit forhold til kvar einskild av barna i ei barnegruppe. Det er slik ein kan oppdage «uttrykk frå barna». Informanten viser og til at det er ikkje tilstrekkeleg å høyre, ein må nytta alle sansar for å vere ein god vaksen for barn; som mimikk, kroppsspråk, verbale, vise interesse og stille spørsmål.

Ein informant meiner;

«Tilgang til trygge og tilgjengelege vaksne er kjempe viktig for dei minste barna. Og for skolebarn. Om man ikkje har tilgang til relasjonar er det vanskelegere å uttrykke det som er vanskeleg. Barn vil då halde det inni seg. Det er og viktig med eit godt foreldresamarbeid. Foreldra må vere så trygge på dei tilsette at dei formidlar det til barna. Dei vaksne må ta på seg ansvaret for at relasjonane blir bygd.»

Ein informant seier;

«Der er like mange situasjonar som det er barn. Det er ulikt korleis heimane legg opp til at barna skal kunne seie meininga si heime, difor er det viktig med eit godt samarbeid mellom skole/heim. Det har konsekvensar. Personlegheita til barna – korleis dei klarar å uttrykke si meining utan at dei vaksne definerer. Det gjer vaksne mykje.»

Her kjem ein viktig faktor fram som dreiar seg om tid – å vere tilgjengeleg. Dersom ein ser hen til tidlegare studie frå Lund, så var «participation» eit viktig omgrep. Det som kjem igjen i fleire av uttalane frå informantane er at tid er viktig for at barn skal få kome fram med si stemme og vere deltakande. Foreldresamarbeid er ein viktig del av det å fremme barns menneskerettar i barnets fritid.

Ein informant seier;

Eg trur ikkje vi kan sikre det. Det er veldig personavhengig, at barna har nokon dei kan snakke med (god kjemi – skal ein ikkje undervurdere) Helsesjukepleiar på skolen er viktig. Eit tiltak som er viktig er tilgjengelegheit. Helsesjukepleiar har teieplikt og kan snakke om alt. Ein lærar er ein autoritet som har tillit, men kanskje ikkje den nære tilliten som helsesjukepleiar.»

Uttala om at systemet må ha respekt for barn kan likne på det som framkom i tidlegare studie frå Lund, (sjå kapittel 2.1, side 16.) der dei fann at «participation», «protection» og «provision» var nøkkelomgrep. Ved å ha eit system kring korleis ein møter barn med respekt kan ein sikre «provison.» Informantane får her fram at korleis barn vil oppleve sine mennesrettar beror på dei vaksne – vi er sårbare i det å forvalte slike verdiar fordi vi er menneske.

Informanten fortset;

«Eg meiner at elevane får seie meininga si. Demokratibygging i klassa gjennom elevråd, tillitvald i klassa, opplæring i demokrati. Det er mykje fokus i norsk skole på demokrati. Eg trur at ungar i norsk skole har stort rom for å seie kva dei meina. Det er sett i eit system meir enn ei forelesning. Demokrati og deltaking er større overbyggingar. Det er unikt i Noreg, det demokratiberande element.»

Informanten meiner her at barns rett til å få seie meininga si er godt ivareteken gjennom det demokratiske systemet som vi har i Noreg.

«Vi må sette klare rammer for at dei skal ha fokus på det (barnets stemme). Stillingsomtale og stillingssamtalar, allereie her må ein vise at tilsette må ta barn og vaksne på alvor. Ein må evne å ha eit godt samarbeid, og ta på alvor. Det er nedfelt i rutiner og malar. Skolen må sikre at lærarane har relasjonskompetanse. Bottom line at dei vaksne ser dei små, heilt uavhengig av stilling. Vaksenrolla må bli tatt på alvor.»

Informanten viser her korleis ein heile vegen frå der er annonse om stilling i avis til intervju og korleis ein arbeider – barns rett er eit fokusområde. Dette er eit viktig

implementeringsgrep som sørger for at dei tilsette har rette haldningar og vil bidra til å sikre barns menneskerettar, både i korleis dei snakkar til og om barn, men og kva «briller» dei har på seg under sakshandsaminga.

Brukarstemma seier at elevar har nok fått opplæring i BK. *Det ligg i pensum i Ålesund, til dømes gjennom «Livet og sånt Praksis har blitt betre og betre. Vi har det bra i det norske samfunnet, men det er viktig med kontinuerlege påminningar om dette temaet.»*

Brukerstemma viser her til verkty som Ålesund kommune nyttar for å gjer barn meir robuste i samfunnet, hjelpe dei til å tåle belastningar. Dette er og ein del av menneskerettsvernet til barn, ein del av at barn blir høyrd og får det som er best for dei. Dette verktøyet kan vere ein faktor for at barn og får lære om sine rettar. Brukarstemma set fokus på kor sårbare nokre barn er. Dette må ein ta omsyn til i dialogen med barna og gi informasjon på ein slik måte at barnet forstår. Her må ein tenke seg om og til dømes reflektere over kva ord ein nyttar og kor mange ord ein nyttar. For nokre barn er det enklare å prosessere færre ord.

På spørsmål om informantane vil ha meir opplæring i menneskerettar er svara delte. Ein informant svarar; *«Ja, vi blir aldri utlært. Det er ikkje berre å lese å seie ja det vet vi. Ein må ta det med jevne mellomrom. Ein må Spør korleis. Gjer vi det?»*

Vidare seier informanten;

«For å lytte til barnets stemme, skal snakke med dei det gjeld. Høyre med barnet korleis dei opplever sine liv. Der er i alle barnegrupper nokon som ikkje syns at det er så kjekt å vere ute. Grunnen kan vere ulike faktorar, kanskje fryser barnet? Kan ein gjere tilpasningar? Korte ned tida? Opplever barnet mistrivsel av utetida? Ja, viss vi veit at barnet synes noko er vanskeleg. Gjer vi noko med det? Kva gjer vi? Ligger det i barnets stemme at barnet får påvirke? Ja, absolutt.»

Ein informant fortel at vedkomande lærte mykje gjennom Vennskapsbykonferansen i Sverige i 2019 – Vesteraas, BK var tema og det var svært interessant, til dømes diskuterte dei om ein kan greie å involvere små barn i barnehagene, med døme. Informanten vil gjerne lære meir om BK.

Ein informant seier at «*det er bra med påfyll, men det er fint å jobbe med det sjølv for å få forståing. Ein må løfte temaet fram og vere bevisst på kva det handlar om. Det er opp til kvar einskild å gjere seg kjend og sjekke det meir ut. Vurderingar som må gjerast. Barnets beste – kva handlar det egentleg om?*»

Ein informant seier;

«*Ja, det vil eg alltid ha. Det kjem endringar. Informanten fortel at vedkomande var i FN i tre uker i samanheng ved Nordiske Geneve – skolen. Der deltok 40 stk frå Norden. Opplevingane er med meg i måten eg tenker på. Problema vi har i Noreg er små.*»

Ein informant uttrykker;

«*Sjølv om vi arbeider med det er vi ikkje god nok. Det er viktig å løfte BK fram og ha fokus på korleis ein kan iverksette det i barnehage og skole– dei vaksne må vere god på å ivareta menneskerettigheitene for at barn skal kunne dra nytte av det.*»

Brukarstemma seier;

«*Det er feil å seie nei, det er alltid viktig å få meir opplæring. God kompetanse, god faglig kompetanse – ifht arbeid, erfaring om vaksne og barn med autisme er viktig. Det har aldri vore betre kompetanse i styret seie dei som har vore der lenge...»*

Det er ulike syn på behovet for meir kunnskap. Det verkar som om dei fleste er mest oppteken av å vidareutvikle den kunnskapen som dei har. Ein trekk fram at kvar einskilde må undre seg – kva er barnets beste her. Det trur eg er nyttig – ein må heile vegen hugse at barns menneskerettar skal operasjoniserast i kvar sak der ulike omsyn vil gjelde. Slik kan ein ikkje følgje ein mal slavisk – då kan ein i verste fall tape informasjon og omsyn som er viktige i saka.

Når det gjeld BK har informantane mykje kunnskap. Dette kjem fram frå einskilde når dei knyta spesifikke situasjonar som kan vere utfordrande for barn, til dømes overgangar, frå inneleik – uteleik, der fleire tek om dømer frå slike situasjonar og operasjoniserer korleis ein kan bistå barn/ korleis ein kan lytte til barn og hjelpe dei til å få påverke sin kvardag. Fleire snakkar om barn utan stemme, til dømes barn med nedsett funksjonsevne. Ein informant viser

korleis digitale løysingar kan fungere og for barn, til dømes VR- briller. Dette er interessante perspektiv i diskusjonen om CRPD og barn med nedsett funksjonsevne. Ein kan spørje kva som skal til for at nasjonale føringar skal kome dit at ein opnar opp for at barn og skal få vere tidlege utprøvingar for velferdsteknologi.

Fleire av informantane viser til nasjonale rammeplanar, til dømes for barnehage. Fleire seie at når ein skal begynne på arbeidet med barnehageeigarstrategi og ny skoleeigarstrategi så vil anvende BK og CRPD. Slik skal ein bygge autoritetsstrukturar. Dette reknar ein med vil skje raskt, ettersom samfunnsdel i kommuneplanen no er klar for den nye kommunen.

Nokre av informantane viser til FN- dag og at då heng ein opp plakatar og snakkar med barna om deira rettar ute i barnehage – og skoleverksemdene. Det er ikkje nokon som snakkar om korleis ein kan implementere rettane til barn. Ein informant seie at demokratiopplæring og det at barn blir lytta til er ein verdi i skole i dag. Eg viser til sitatet; *«ungar i norsk skole har stort rom for å seie kva dei meina. Det er sett i eit system meir enn ei forelesning. Demokrati og deltaking er større overbyggingar. Det er unikt i Noreg, det demokratiberande element.»* Rett nok er det nok unikt i Noreg, vi har kome langt i korleis vi anvender menneskerettane for barn. Samstundes har vi ikkje eit aktivt system eller verkty for det.

Ser ein tilbake til tidlegare studiar, kom det fram, særleg frå Tyrkia, (sjå kapittel 2.5 side 21) at der kan vere måtar å operasjonalisere opplæring til barn om deira menneskerettar. Dette bør vidareutviklast og i Noreg. Samstundes er det ein fin måte å få eit godt samarbeid i heimane ettersom ein i studiet frå Tyrkia var bevisst på at barns rettar og måtte lærast av føresette og følgast opp både i heimen og i heimen.

Når nokre av informantane har sopass lite kunnskap om CRPD, er det klart at det manglar autoritetsstrukturar som sikrar iversetting av reguleringane av barns menneskerettane. Samstundes så verkar det som om at informantane sjølve meiner at dei kan tilstrekkeleg- at ein implementerer desse rettane i prosedyrer og malar. Som ein informant seie så er det ikkje nok kunnskap om metodar.

Det er ulike syn på om det er behov for meir kunnskap og opplæring av BK og CRPD. Dette kan indikere at det ikkje er ein spesifikk plan for kva minimumskunnskapar ein skal ha om

barns menneskerettar. Det kan ein nok med fordel endre på for kommunalområdet opplæring i Ålesund kommune.

Gjennomgangen viser at der er nokre faktorar som vi kan knyte direkte til implementering av barns menneskerettar i Ålesund kommune. Dette er; bruk av malar og prosedyrer som eit utgangspunkt, men hugse på at vi må operasjonalisere barnets beste i kvar sak ut i frå barnets sitt ståstad og sin situasjon, der kan vere ulike triggjarar, som spesifikke dagar der ein arbeider særleg med barns menneskerettar – dette er positivt, tilstrekkeleg kompetanse, ein må vere bevisste på barns beste på alle arena, ein må ha god tid når ein arbeider med barn, foreldresamarbeidet må vere godt, ein må vere god på kommunikasjon; og ikkje verbal kommunikasjon som mimikk, kroppsspråk og vere open for barna, samt vere interesserte i barn og kva dei seier. Når det gjeld punktet om kompetanse, bør kommunane få ta del og teste meir velferdsteknologi til barn.

Vidare kan det konkluderast med at aktørane som arbeider med barns rett, opplever målsettingar om barns menneskerettar på ulik måte, i tråd med hypotese 2.

Det kan og konkluderast med at aktørane som arbeider med barns rett, opplever mangel på klare autoritetsstrukturer med iverksettinga av reguleringane i barnekonvensjonen og konvensjonen om personar med nedsett funksjonsevne, i tråd med hypotese 3.

6.1.3. Gjennomgang av hypotese 4 og 5

I teoridelen framgår det at det neste innan organisasjonsteori som var av spesifikk interesse var nettverk. Ovanfor har ein sett kva kunnskap dei tilsette/informantane har og korleis dei ser på barns menneskerettar. I det følgjande skal ein vise om informantane kan denne kunnskapen frå nettverk og i kva grad ein nyttar nettverk som læringsstrategi i Ålesund kommune.

Utgangspunktet for å kartlegge dette ble formulert som to nye hypotesar:

Hypotese 4: Aktørane som arbeider med barns rett er tilfredse med å få delta i nettverk

Hypotese 5: Aktørane som arbeider med barns rett opplever læring gjennom nettverk

På spørsmål om informantane deltek i nettverk, startar alle informantane med å spørje om det er snakk om å fortelje om formaliserte nettverk eller om det kan vere uformelle adhoc – samarbeid. Eg har då bedt dei om å fortelje om både formaliserte nettverk og samarbeid, og adhoc. Deltakarane skil på formelle nettverk der dei har eit klart mandat i høve ei lovpålagd oppgåve til dømes som barnehageeigar- og mynde og skoleeigar – og mynde eller ikkje lovpålagd oppgåve som å drifte Borgund dyreklubb, eller eit klart oppdrag på vegne av kommunen utadretta og sokalla uformelle nettverk der dei bidreg med å løyse ei spesifikk oppgåve eller finne eit godt tilbod til ein elev i ei sak som krev planlegging.

Alle informantane seier at dei er med i fleire enn tre nettverk, som til dømes kvalitetsråd, nettverk med barneskolar, ungdomsskolar, nettverk med verksemdar som PPT, og nettverk med andre kommunalområder som helse eller regionsnettverk, og at dei har fleire enn fem møter i året per nettverk. Ein informant seier at nettverk krev både *«evaluering og planlegging. Rapportar blir sendt inn. Det er snakk om 4-6 møter, men kan vere fleire. I nokre nettverk er det snakk om 2-3 gonger i halvåret, til dømes 6 gonger i året for leiarnettverk.* Ein anna informant seier at *«i nokre nettverk er det snakk om 10 møter i året.»*

Dette seier noko om at nettverk og samarbeidsformer er mykje nytta i Ålesund kommune. Ein nytta nettverk for tilsette i homogene verksemdar som barnehagar og skoler. Desse rettar seg mot kompetanseheving og erfaringsdeling. Dei involverte nemnar og lausare samarbeid eller samhandling. Ein informant seier *«vi deltek i samhandlingsfora i ulike slag – desse kan nok definerast som nettverk.»* På bakgrunn av at Ålesund kommune vart storkommune i fjor opplyser ein informant at der framleis pågår harmoniseringsarbeid, altså harmonisering av måtar å arbeide på frå dei ulike kommunane som tidlegare var sjølvstendige og no er slått saman. Ein anna informant seier at det er *«positivt med ny kommune, då ein kan bygge nye strukturar. Det tek rett nok mykje tid.»* Dette illustrerer at større omstillingar kan utløyse innovasjon. Tre informantar fortel at dei samhandlar i nettverk både intern og utanfor kommune. Dette er knytt til offentlege nettverk, som regionale nettverk. Ein informant fortel om nettverk på ulike nivå i kommunen knytt til overordna leiing, nettverk med verksemdsleiarar, nettverk innad i ei verksemd og nettverk knytta til skoletrinn. Alle desse nettverka blir karakterisert som *«viktig del av utviklinga i kommunen.»* Utad retta nettverk knytte seg i hovudsak til Nordre Sunnmøre regionråd, skoleeigarnettverk i Noreg som NAFO og Venskapsby-samarbeid.

Ein anna informant seier at verksemda arbeider med *«regionale på tvers av fylke i samarbeid med Statped. og alle PP- kontora i Trøndelag og Møre og Romsdal, samt i leiarnettverk i Møre og Romsdal, både hjå Statsforvaltaren og Fylkeskommunen.»* Verksemda er og med i eit samarbeid med søre Sunnmøre. Der er og samarbeid innad i kommunen, til dømes i Kvalitetsutvalget, Leiarutvalget, ulike harmoniseringsgrupper barn og oppvekst, der er skoleleiarsamlingar og samlingar for barnehageverksemdar.

En informant uttaler at vedkomande er med på alle desse formane for nettverk.

Der kan vere «ulike arbeidsmåtar ifht lærande nettverk – eg er den som yter. Det er skilnad på den som driv og er medlem. Det påverkar rolla ein har i møta. Når der er andre som driver er eg en sparringspartner. Vekselvis gir eg råd eller stiller spørsmål.» Ein informant seie at når det gjeld *«saker på NN- basis, det vil seie, anonymiserte saker om barn som ein treng å diskutere for å finne løysingar, er der enormt mykje av desse.»*

Ein informant seier at der eksisterer *«kontinuerlige nettverk.»* Eg forstår dette som nettverk som varar ved over tid og består. Måten ein arbeider på *«varierer frå nettverk til nettverk. Dei fleste er delingsnettverk der ein utvekslar erfaringar/meninger for å finne fram til løysningar på spørsmål eller mandat.»* Ein anna informant seie at *«nettverk er avgjerande, ein kan ikkje sitte som rådgivar å bestemme utan å ha nokon å samarbeide med. Ein tenker ikkje alltid dei beste tankane sjølv, men ofte...»* Her viser informanten at nettverk er forankra i dei tilsette. Dette kan vere fordi ein er opptatt av kvalitet, å ikkje gjere feil og at prosessar og arbeid er forankra. Dei tilsette er soleis profesjonaliserte og synes å reflektere over eigen kompetanse og ser seg sjølv som ein del av noko større. Samstundes har den tilsette tru på eigen kompetanse og evner. «Ofte» veit ein kanskje best fordi ein er spesialisert på områda ein arbeider med?

Ein informant seier at der er;

«mål om faste nettverk, altså mål om faste arena. Dette er forankra i eit stort utviklingsarbeid knytta til endring/nytt lovverk. Desse nettverka er ein viktig ressurs.» Samstundes, *«ventar ein på strategiplan/kompetanseplan.»* Denne blir viktig for det er *ikkje alle pedagogar som arbeider systematisk i dag.»*

I det siste avsnittet verkar det som om informanten meiner at teorien kalla for top – down perspektivet, er viktig for at alle tilsette skal dra i same retning. Samstundes ser det ut til at dei tilsette ventar på ein plan som skal kome. Kvar skal planen kome frå? I tilfelle der ein ikkje klarer å ta tilstrekkelege avgjerder for å utvikle seg vidare, kan dette lamme organisasjonen nedover. Dette må ein vere særleg bevisst på.

Ein informant seier at i «*delingsnettverk med verksemdsleiarar, er mål om lærande nettverk. Det er likevel mykje infosaker. Det er mange aktørar som skal inn. Det er mykje informasjonsmøter.*» Informanten stiller spørsmål om ein kunne planlagt møta betre?

«Ein ser etterpå at ein kunne ha lagt opp til lærande møter. For kompetanseheving er det lagt opp til lærande møter. Faginnlegg. Tilføring av noko nytt.»

Ein informant seier følgande frå brukarperspektivet; «*Når det gjeld brukarorganisasjonen Autismeforeninga, er organisasjonen med i 4 ulike fora i tillegg til at ein kjem med ulike innspel og høyringssvar. Når det gjeld Styret i Autismeforeningen i Møre og Romsdal, så har vi i allefall 3 representantar i Helse Midt, derav med opplæring, ca 2 som er tilstade i andre kommunar, 1 i Nav. I tillegg er der eit par nasjonale fora. Nokon i foreninga gjer og likepersonarbeid.* » Ein nyttar delingsnettverk og lærande nettverk. Når det gjeld individsaker blir desse kun omtala i likepersonarbeid. Autismeforeninga deltek i meir enn fem ulike nettverk. I hovudsak med Ålesund kommune og FFO (Funksjonshemmedes fellesorganisasjon)

Ein informant seier at nettverk er ein

«bevisst leiarstrategi – ein må vere der beslutningane skjer, slik at noko ikkje forsvinn med barnets perspektiv i ryggmargen.» «Nettverk både på regionalt nivå og i kommune er konsensusbasert, basert på avstemming og nettverka er lite hierarkiske. Ein får viktige relasjonar som kan heve fagleg kvalitet, ein finn drøftingspartnar som er på rett nivå (rådgjevar/ leiar) både regional og lokalt. Slik kan ein dra i same retning, der ein i neste fase kan finne felles rutiner og malar. Ein arbeider for å få eit mest muleg likt system i fylket. Når det gjeld fylkesnivå, er desse hierarkisk bygd frå lokale nettverk som spelar inn dei fylkes – leiarnettverka. Desse tek saker vidare med

i regionale arbeidsutvalg, som er faglege råd og det høgste organ under utdanningsdirektoratet. Utav nettverka finn ein metodikk, gode drøftingar som er fagleg godt fundamentert.»

Det at nettverk er ein bevisst leiarstrategi er interessant. Informanten framhevar at ein av grunnane er å knyte «viktige relasjonar som kan heve fagleg kvalitet.» Dette er noko av det som kjem att i teori om nettverk. Det same gjeld for det som kjem fram om at nettverka er «lite hierarktiske.»

Det at nettverk er ein bevisst leiarstrategi er interessant. Informanten framhevar at ein av grunnane er å knyte «viktige relasjonar som kan heve fagleg kvalitet.» Dette er noko av det som kjem att i teori om nettverk. Det same gjeld for det som kjem fram om at nettverka er «lite hierarktiske.»¹⁰⁶

Ein informant seier at gjennom nettverk «*kan en vere tilstade, vere våken, ha oversikt og vere engasjert. Ein må vere interessert i folk og litt ured/frampå. Nettverka er ein del av jobben – å pleie nettverk og vere der det skjer er innretninga for å ivareta fag og utviklinga.*»

6.1.4. Oppsummering av funn frå hypotese 4-5

Det verkar som om at det er behov for avklaring kva eit nettverk er og korleis det skil seg frå interne samarbeid. Omtrent alle informantane stiller spørsmålsteikn om kva eit nettverk er. Det verkar som om at det kan vere behov for systematisk opplæring av teoriar og noko kontakt med academia om leiing som fag, i ei bedrift som driv med leiing. Dette er interessant ettersom nettverksarbeid og ulike samarbeidsformer er eit hovudverktøy for kommunalområdet for opplæring. Dette seier og ein informant når vedkomande seier at bruk av nettverk er ein «bevisst leiarstrategi». Ein anna seier at det er «mål om faste nettverk.»

Informantane seier at dei er med i fleire nettverk enn tre og at dei er med på fleire enn fem møter per nettverk i året. Fleire fortel om adhoc samarbeid som tek tid og om at dei blir trukke inn i arbeid, på uformelle måtar, som kan krevje mykje tid. Det kan vere at dette er eit grei

¹⁰⁶ Haug 2020:4

måte å arbeide på dersom det er takhøgde for å sette grenser når ein har mykje arbeid, men det kan og vere at det er eit uttrykk for at leiinga bør vere meir aktive, ha betre oversikt og sjå dei einskilde tilsette.

Når det gjeld typar nettverk, så er dei fleste med i ulike typar nettverk, både lærande nettverk, delingsnettverk og nettverk der ein diskuterer NN-saker. Det er likevel ikkje kun interne nettverk dei tilsette referer til, der er og regionale nettverk og nasjonale nettverk. Dette er eksemplifisert gjennom Sunnmøre Regionsråd og NAFO. Nettverk blir nytta som er «innretning for å ivareta fag og utvikling» - det vil seie at nettverk blir nytta som ein måte å få fram ny kunnskap og informasjon om.

Nettverk skal vere eit verkty for å løyse arbeid. Dersom det blir for mange nettverk/samarbeid, kan dette gå utover tida til å gjere anna utviklingsarbeid og forvaltningsarbeid. Dette er og noko av kritikken i teori om nettverk.¹⁰⁷

Konklusjonen er at aktørane som arbeider med barns rettar er tilfredse med å få delta i nettverk, i tråd med hypotese 4. Aktørane som arbeider med barns rettar opplever læring i nettverka, i tråd med hypotese 5.

6.1.5. Gjennomgang av hypotese 6-8

Ein har sett på korleis ein arbeider generelt med mål i Ålesund kommune og autoritetsstrukturar for iverksetting av regelverk. Vidare har eg knytt mål og iverksetting til nettverk som verkty. Det vart ovanfor vist at oppgåvene i fagstaben er vide og rekk om mykje.

Der ligg både forvaltningsoppgåver og utviklingsoppgåver. I dette avsnittet rettar ein merksemda mot ein grunnleggande påstand i mykje av nettverklitteraturen, nemleg at ulike former for nettverk og stimulerer til kreativitet og innovasjon og bygg systemkapasitet¹⁰⁸. Dette er formulert som hypotese 6.

Hypotese 6. Innovasjon og kreativitet aukar i nettverk når leiinga opnar for det.

¹⁰⁷ Jacobsen & Thorsvik 2020:53

¹⁰⁸ Haug 2020:4

Informantane får spørsmål om korleis leiinga arbeider. Ein informant startar med å seie korleis fagstab er organisert; med kommunalsjef, to assisterande kommunalsjefar og rådgjevarar. Vedkomande seier; «*Vi skal vere ei støtte ovanfor verksemdene. Der er ikkje definerte mål, ein har ikkje kome i gang med strategiplan. Det kjem.*»

Ein anna informant følg opp dette og seier; «*skoleeigarstrategi må gjerast i fagstab. Det er opp til leiinga.*»

Ein anna informant trekk parallellar direkte til BK og knyt dette til både leiing og mål; «*Vi er veldig oppteken av BK og barnets stemme. Det gir ein mulighet til kommunikasjon. Vi var tidleg ute med å tenke implimentering og inkludering. Det skal vere like muligheter så langt som muleg. Likeverd. Vil si at vår yrkesrolle er veldig opptatt av dette.*»

Ein informant seier at der er «*ulike team knytta til gjennomgåande teneste; barnehage, grunnskole og vidaregåande utdanning. Dei tilsette skal ha master, men det er utfordrande. Mange får master ganske kjapt etter at dei starta. Innretninga i verksemda er at ein må ha sjølvgåande medarbeidarar, dei må vere myndiggjorte. Folk som er dyktige på sine område, er myndiggjort og er i stand til å utøve høg fagleg kvalitet.*»

Ein informant brukar uttrykket «*mange «armar» på området*». Med dette meiner ein at fagstaben har eit bredt ansvar.

«*Det viktige er tilrettelegge for at våre verksemdar gjennomfører nasjonale og lokale mål for barnehagar og skoler. Vi må sørge for at barn i barnehagar og elevar i skole har ein trygg og god kvardag og eit godt læringsmiljø/oppvekstmiljø.*»

Vidare seier informanten,

«*Vi har og forvaltningsoppgåver der ansvaret er å ivareta rettighetene til dei einskilde barna og elevar. Det er å skape eit godt og likeverdig tilbod til alle barn i vår kommune med god kvalitet. Styringsgruppe for opplæring har utgangspunkt i barnets beste. Det må gjerast gjennom samhandling med barn – tilsette – foreldre.*»

På spørsmål om korleis ein arbeider med måla seier ein informant at dette skjer gjennom; *«opplæring av nyttilsette, samhandling, tverrfaglig samarbeid og kommunikasjon med heimane.» «Ein må høyre korleis barnet ytrar seg på ulike arenaer.»*

Informanten har god forståing for kva som er ansvarsområdet til fagstaben. Vedkomande kjem tilbake til nokre av dei faktorane som kom fram under gjennomgang av hypotese 1- 3, som å sjå kvart einskilde barn, vurdering av barns beste, høyre barna og eit godt foreldresamarbeid. Når informanten seier at ein arbeider med måla gjennom opplæring av nyttilsette, er det også noko som har kome fram tidlegare og som viser at dette ein bevisst leiarstrategi i Ålesund kommune. Informanten kjem inn på faktorar som at ein må arbeide med på fleire arenaer.

Ein annan informant meiner;

«Viss man går tilbake til når vi starta arbeidet med ny kommune la ein vekt på korleis vi kan konkretisere nasjonale mål for opplæring. I det arbeidet har vi gjennom Framsikt konkretisert mål. Disse blir fulgt opp ved rapportering.»

Her kjem ein inn på bruk av eit anna styringsverktøy, Framsikt, som er eit økonomisk styrings- og rapporteringssystem. Compilo har vore nemnd tidlegare som kvalitets- og styringssystem. I Framsikt kan ein legge inn mål for verksemdene innafor eit kommunalområde. Det kan vere at dette allereie etablerte styringsverktøyet saman med kvalitetsystemet Compilo kan vere med å styrke mål om å iverksette barns menneskerettar, både i forvaltningssaker og i direkte opplæring av barn om deira menneskerettar. Om leiinga vil. Det verkar som om at informantane opplever målsettingane om iverksetting av barns rettgar på ulik måte, ut i frå stilling.

Ein informant seier at for å nå måla til avdelinga bør avdelinga vere samla; *«Erfaringa så langt viser at det er en fordel å være samla, med ein samla stab fysisk. I dag er det to fysiske lokalitetar.»*

Ein informant seier at ein må vere;

«sikker på at ein kjenner lovverk og rammeplanar for sitt område.» Informanten seie vidare at der er ein *«ide om at der skal vere eit samarbeid på tvers av strukturane i*

avdelinga med felles drøftingar, felles samarbeid og kompetanseflyt. Ideen funkar godt, men slår negativt ut ifht kapasitet, økonomi og kompetansedeling. Ein skulle vore lokalisert sentralt i kommuna.»

Ein informant seier; *«Det som øydelegger, er at ein brukar meir pengar på logistikk. Ikkje hensiktsmessig plassering. Det er eit forbettringsområde.»*

Her kjem det fram at fagstaben og andre har erfaringar med å vere delt, og at erfaring viser at kollegaene bør vere samla. Ein informant ønsker seg ei meir sentral lokalisering. Når ein koplear dette til covid19 – situasjonen og heimekontor, er det forståeleg at det kan vere ei utfordring med samhandling.

Ein informant legg vekt på at måla blir nådd;

«gjennom kvalitetsarbeid.» «Det blir laga gode system/rutinar der målsettingane ligg til grunn. Utgangspunktet er at det skal vere ein god kvardag for alle barn. I prosedyrene er der ein «gang» i korleis ein skal følgje opp» (saker, min merknad).

Ein anna informant seier at rammeverket må seie noko om det er opp til verksemda korleis eit barn skal følgast opp. Det er snakk om *«faglege og etiske vurderingar»*.

På spørsmål om korleis leiinga arbeider seier ein informant at det er;

«spesielt å vere leiar og fagleg ansvarleg og kvalitetsikre og vere tilstade for nokon man skjeldent ser. Tilsette har arbeidsstad ein anna plass enn der man er tilsett. Det er viktig med felles fagtema, refleksjon, drøfting, og ha tid til å bygge et team. Ein må sørge for fagleg sjølvtilit, at vi kjenner at vi kan bidra. Vi er ei yrkesgruppe som skal vere med å gjere ein skilnad.»

«Ein anna informant seier at «i leiinga er der faste møter i veka som knyt seg til «driftssaker og strategiske saker.»

Ein informant uttalar at; *«Dette er eit område med potensiale i vår kommune. Ein må spørre kven treng kva kunnskap og kompetanse? Det må bli sett i system. Dette handlar og om at vi er ny kommune.»*

Det verkar som om at informantane er bevisste på kva rammeverk dei arbeider etter, men at dei kan tenke seg meir systematisk påfyll, særleg om oppdateringar. Dette kjem godt fram gjennom eit uttrykk frå ein informant om at ein må «bygge fagleg sjølvtrillit.» Det som skal til, kan vere annleis frå ein person til ein annan – ein må snakke saman og arbeide saman. Ein informant foreslår ulike grep for å få opp fagleg sjølvtrillit gjennom å arbeide med fagtema, refleksjonar, drøfte og ha tid til å bygge eit team. Dette er gode innspel.

Brukarstemma seier at visjonen til organisasjonen er

«god livskvalitet i eit mangfoldig samfunn. Verdigrunnlag: Baserer sin aktivitet på FNs menneskerettighetserklæring og FN- konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD): Tjenester som er heilheitlege, langsiktige, individuelt tilrettelagte og kontinuerlige. Tjenester omfatter alle livsarenaer og livsfaser, alles interesser og behov.»

Brukarstemma seier at det er «viktig å arbeide på den måten som er mest muleg hensiktsmessig ifht medlemmane. Opplæring driver vi ein del med. Fagutvikling. Opplæring av pårørande og foredrag. Start- hjelp kurs».

Nokre av informantane fortel at måla for korleis ein anvender og arbeider med barns menneskerettar må kome fram i kvalitetsarbeidet, altså gjennom prosedyrer og malar. Ein informant seier at dette må vere opp til leiinga. Det er eit potensiale i korleis styre kommunalområdet uttrykker ein informant.

På spørsmål om det er ønske og tid til utviklingsarbeid seier alle informantane ja. Ein informant seier; «Eg vil påstå det. Det er sett av en del av det i stillinga.»

Ein informant uttrykker;

«Uavhengig av oppgåver må ein utvikle i tråd med nytt regelverk, uavhengig om man er involvert i forvaltningsarbeid. I di oppgåve må bidra til forankring, det vil seie vise det nye og dele det med dei som du servar.»

Ein anna informant opplyser frå sin ståstad; *«Føler at der er eit ønske, men tida er knapp pga forvaltningsoppgåver som er lovpålagt.»*

Ein informant seier; *«Vi er nødt til å vere i utvikling kontinuerlig og prøve å vere engasjert på tvers av dei kommunale instansane.»*

Utviklingsarbeid, både i forhold til pedagogisk utvikling og forvaltningsutvikling er viktig. Her kjem det opp uttrykk frå informantar om at det er lite tid til det. Dette kan vere eit uttrykk for at det å skrive vedtak og sørge for at innbyggerane får det dei skal ha, er det ein har tid til i ein hektisk arbeidskvardag. Ein anna har meir tid til utvikling, det er sett av tid til det i stillinga. Ein informant seie at utvikling kan vere at ein deler kunnskap ein har. Det kan vere eit godt utgangspunkt.

Informanten fortset;

«Vi har teke i bruk digitale verkty slik at vi blir tilgjengeleg; teams, samt har vi oppretta kontaktpersonar med skolar. Dette blir opplevd som at vi er tettare på. Vi treff på områder der barnehagar og skoler sliter på. Spørsmåla er korleis styrke det ordinære på ein slik måte at det treff flest mulege. Kva må til? Korleis kan vi skaffe nok kunnskap for å gjere dei kartleggingane som skal til? Betre tilrettelegge undervisning?»

«Vi har kortare kurs og legg det tilgjengeleg i etterkant. Til dømes «Flip the classroom» med livesendingar som blir tatt opp og som verksemdene kan bruke i etterkant. Særleg knytta til det spesialpedagogiske feltet, kartlegging/testing. Overordna og.»

«Vi er ein av dei mest kompetente bedriftene i kommuna – med stor breidde og stor relevans. Litt sjølvskryt. Vi har heile tida folk som er i utdanning og som bringer inn mykje fersk kunnskap. «

Informantane viser at dei bidreg vesentleg for barnehage – og skoleverksemdene i kommunen. Dei nyttar digitale verkty for å nå verksemdene og opplever at dei får til mykje. Ein del av dette kan vere at dei har mykje «fersk kunnskap». Denne gruppa ser

på sitt arbeid som ei av dei mest kompetente bedriftene i kommuna. Det å framheve det gode ein gjer, er positivt for å bygge lagånd og skape oppleving av meining og meistring. Kanskje skulle fleire arbeidd slik?

For å skape utvikling, meiner ein informant at ein

«internt må ha ein god fagleg plattform. Vi må vere faglege god. Det er mykje intern kompetanseheving, i tillegg skjer det meir inne på pedagogikken enn nokon gong før. E-læringskurs, plattformer. Vi ønsker å vere innovative og fornye oss. Samtidig må ein gjere nokre val oppi dette. Dilemma her som med andre om tid. Der er mange muligheter med å skape utvikling, og internt og henge med i tida.»

Informanten beskriv her at ein er fagleg god og nyttar mykje intern kompetanseheving. Intern kompetanseheving inneber at ein nyttar tid ilag og at ein blir kjend og skapar ilag – dvs styrker band mellom kollega.

Informanten følger opp;

«I dag bruker ein mykje skjerm for å lage kommunikasjonsplansjar. Tidligare var det klipp/lim, no kan ein i større grad dele. Det opnar ein ny verd. Eg er oppteken av nyvinning. VR – briller? Er det muleg å bruke? I store sammensette vansker – hjemmeundervisning. Kan eleven vere med på tur gjennom briller? Augestyring – det er mykje spennende som rører seg. Helse er før oss i fht utprøving. Ei verd der ute som opnar seg med velferdsteknologi, men først er det eldre som testar. Eg stille spørsmål om barna, men veit at der mange sider; mykje er retta mot helse/rehab og ifht forskning/statsbudsjett. Hjelpeappar er ofte retta mot private, det kan bli snevert. Blir ikkje barna satsa på? Vegrar pedagogene seg? Eg undra meg.»

Bruk av velferdsteknologi til barn har vore nemnd som en faktor for å verne om barnets menneskerettar under hypotese 1-3. Dette er ein type kompetanseheving som kommunen treng direkte frå statlege aktørar eller ein treng å kunne få melde interesse. Når velferdsteknologi har vore lite prøvd ut for barn, veit ein ikkje kva det kan gjere med eit barns kvardag. Det har vore NAV som har hatt dette ansvaret, men for å få meir velferdsteknologi ut til dei barna som treng det, kjem det fram i rapporten *Velferdsteknologi til barn og unge med nedsatt funksjonsevne*, nokre nasjonale råd der ein oppmodar kommunane om å etablere

tverrsektorielle tenesteforløp for tildeling og oppfølging av velferdsteknologi til barn og unge med nedsett funksjonsevne – både for å framme auka meistring av eige liv og deltaking med andre og med involvering frå barnet og familien i prosessar som kartlegging, tildeling og oppfølging.¹⁰⁹ Det er og kome ny «veileder for gode helse- og omsorgstjenster til personer med utviklingshemming»,¹¹⁰ der CRPD er sentral og der det går fram at det er kommuneleiinga sitt ansvar å følge denne opp. Her er leiarforankring, identifisere behov, deltaking frå brukarar og leiing og utførarar, kartlegge kompetansebehov og lage ein strategisk plan, lag ein plan for gjennomføring, ta i bruk råd, opprett referansegrupper, sett i gang eller støtt opp om nettverk – deling av erfaringar, kunnskap, metoder og verkty er «gull verd!»¹¹¹

Ein informant uttrykker at

«Det er viktig at leiinga legg til rette for at andre får tid på fellesmøter, at alle får komme til orde og snakke om det som er viktig av saker/utvikling.»

Ein informant skyt inn; *«Ovanfra – ned, nedefrå – opp? Det er behov for tydeligare avklaringar – kor skal avgjerdene tas? Vanskelig å svare – skal ein henvende seg til den med personalansvar eller til andre?»*

Det er interessant å sjå desse sitata i samanheng. Det blir snakka om at alle må seie det dei har på hjartet innleiingsvis. I det neste sitatet viser informanten meir usikkerheit kring korleis det fungerer når noko skal løysast eller når ein skal utarbeide noko nytt. Det kan verke som det kan vere behov for å avklare korleis prosessar skal foregå.

På spørsmål om der er rom for kreativitet og eventuelt korleis ein arbeider kreativt, seier ein informant;

«Ifht barn kunne vi ha fått ein pokal for å være kreative. Det må vi vere i dette yrket. Det kan vere nokon som har jobba i mange år og har opparbeida seg verktøykasse, nokon som kjem inn med nye auge - og vi delar. Vi må ha eit breidt reportear om metodar. Vi må heile vegen undre oss og prøve (syn/hørsel/ kommunikasjon) Om det ser ut som et barn ikkje er oppmerksom. Kva kan fenge oppmerksomheita? Klarer

¹⁰⁹ Helsedirektoratet 2021: 5

¹¹⁰ Helsedirektoratet 2021

¹¹¹ Helsedirektoratet 2021

ikkje barnet ei heil samling? Ein må prøve seg fram. Fast sang kan vise at no er vi snart ferdig.»

Informanten viser at yrkesgruppa har erfaring. Ein delar og tipsar kvarandre om korleis ein kan hjelpe barn i ulike situasjonar. Dette er eit døme på faktorar som vi kom fram til i hypotese 1 -3, om å vere bevisst på barns beste på ulike arena (situasjonar).

Ein annan informant uttalar;

«Ein må prøve å starte med eit utgangspunkt om at alle muligheter er opne. Kva vil vi? Hvis vi kan velge fra øverste hylle? Kor vil vi? Vi må opne for muligheter som lett kan falle utanfor. Hvis man berre tenker på kva vi kan få til, tenker man kanskje ikkje så langt.»

Ein informant meiner; gjennom *«idemyldring, erfaringsutveksling, er der nye måtar å gjere ei oppgåve på – korleis kan vi gjere det beste for alle partar? Ein må stille spørsmål og ikkje berre ta noko som man har gjort før.»*

Ein informant uttrykker med eit smil;

»Eg har eit litt for kreativt hovud. Still spørsmål. Ingen spørsmål er for dumme. Det er litt fort gjort å berre bestemme kva som er best. Er det det vi skal? Ein må opne for å sjå ting på andre måtar? Utvide horisonten. Har vi litt for mykje bagasje inn i endringsprosessar som gjer at vi har behov for å tenke nytt. Kva- hvis- om -men – kvifor må vi gjere det slik?»

Informantane framhever her at ein må undre seg over dei prosessane ein har og ikkje vere bunde til det som har vore. Å tore å stille dumme spørsmål kan handle om oppleving av trygghet.

Ein informant har følgande syn; *«vi har mandat. Eg føler ikkje at vi jobber kreativt. Hvis det var rom for det, så klart. Så langt unna den kvardagen vi har. Vanskeleg å sjå for seg korleis det kunne blitt gjort.»*

Informanten fortset; *«I nettverk med verksemder er det veldig godt rom for å kome med innspel. Ideutveksling. Meir enn i min jobb som administrativ.»*

Her ser vi at informantane har ulik oppleving om og korleis ein arbeider kreativt. Dette kan mulegens handle om kva slags oppgåver ein har.

Det er heilt klart at fleire av informantane kjem med mykje spennande vinklingar på kreativitet. Det faglege nivået på rådgjevarane og faget som ligg i kommunalområdet – i hovudsak pedagogikk, men og andre fag som juss og økonomi, gjer at ein får eit spenn av ulike fagvinklingar som kjem saman og som ser ei fagleg utfordring frå ulike perspektiv. Pedagogikk er ei lære som handlar om å undervisning/opplæring/å skape trygge barn. Difor er undring og kreativitet viktige faktorar for pedagogen. Dette kan bidra til at der er informantar som meiner at dei er kreative, og i administrative stillingar. Det kan og handle om korleis ein tolkar kreativitet. Det kan og vere større rom for det innad i ei avdeling, til dømes i høve kor tett ein er på underliggande verksemder. Dette kjem til syne med ein informant som uttrykk at vedkomande får mindre rom til å vere kreativ, medan ein anna meiner at dei kunne fått ei «medalje» for å vere kreativ.

Det er vanskeleg å seie om nettverk, som er kjenneteikna av ikkje – hierarki, krev ei leiing som opnar for innovasjon og kreativitet. Det er og mykje opp til personane som er med i nettverka, korleis dei bidrar til kreativitet. Ein faktor er at kvar ein skilde opplever å vere emosjonelt trygg i nettverka og tør kome med si meining og sine idear. I forvaltninga kan mange av nettverka ha mandat som gir føringar for korleis arbeid skal utførast. Dette kan gjere at nettverka blir låst i korleis dei vel arbeidsmåtar.

Faktorar som gjer at ein kan arbeide meir kreativt er å arbeide saman, undre seg saman, reflektere saman og til dømes drive internopplæring.

Konklusjonen er at innovasjon og kreativitet aukar i nettverk når leiinga opnar for det, i tråd med hypotese 6, men dette forutset korleis nettverka blir styrt. ¹¹²

Hypotese 7: Økonomi

¹¹² Haug: 2018

Ein anna faktor som ein i teori¹¹³¹¹⁴ legg vekt på kan ha betydning for utviklingsarbeid er økonomi. Det kom og fram i tidlegare studier.¹¹⁵ I denne delen er undringa om økonomi kan sette grenser for kva ein kjem fram til av avgjerder i nettverk? Dette ble formulert som hypotese 7:

Hypotese 7. Økonomi kan vere ein faktor som gjer det vanskeleg for nettverka i forvaltninga å møte minstekrava for menneskerettane, spesifikt Barnekonvensjonen og Konvensjonen for personar med nedsett funksjonsevne.

På spørsmål om økonomi har noko å seie for utviklingsarbeid meiner alle at svaret er både ja og nei. Spørsmålet engasjerer og informantane har ulike innspel. Ein informant seier;

«Det har noko å seie men det betyr ikkje at det skal stoppe utviklingsarbeid eller at utviklingsarbeid blir dårlegare. Ein kan ikkje la vere å sjå på det, men det er ikkje økonomi som gjer at man ikkje skal ha utvikling.»

Ein annan uttrykker;

«Utvikling henger saman med økonomi, men betyr ikkje at det ikkje skal skje sjølv om man har dårlig økonomi. Kan ein ikkje ta inn ein eksepsjonell dyktig foreleser, kan ein nytte eigne fagfolk.»

Medan ein annan meiner; *«Sjølvsagt. No har vi kun muligheit til å gjere dei lovpålagte oppgåvene.»*

Ein annan informant ser slik på det;

«Det bør ikkje vere det. Utviklingsarbeid må skje uavhengig av økonomi. Det heng saman, men det må finnes muligheiter til å gjennomføre eit godt utviklingsarbeid sjølv om økonomien er krevande.»

Der er ulike meiningar, og fleire meiner at økonomi ikkje har alt å seie. Slik kan det vere fleirdelt, at der er andre perspektiv som kan veie opp for dårleg økonomi.

Ein informant tenker;

¹¹³ Jacobsen 2018:17

¹¹⁴ Jacobsen 2018:41

¹¹⁵ University of Chicago: 578.

«Man må ha nokon som driv prosessar, er engasjert og vil noko. Ein må vere utviklingsorientert og synes at fag er interessant. Det hjelp ikkje berre å ha økonomiske rammer, man må ha folka og.»

Ein informant meiner;

«Økonomi har alt å seie for det å ha tid til å drive utviklingsarbeid, tilegne seg relevant utdanning/etterutdanning. Utan økonomi får ein ikkje auke kunnskap. Ein kan få til kreative prosessar, men går glipp av den ytre stemma/akademia/evidensbasert for å følgje utvikling gjennom forskning. Vi må vere i spiss og vere relevant. Difor er faglig oppdatering viktig.»

Informantane kjem her tilbake til internopplæring og teambygging – som ein seie; «ein må ha folka og».

Ein informant viser til utdanning og det å ha kontakt med akademia som viktig for utvikling. Her kan ein mulegens knyte fleire kontaktar, ikkje berre i forhold til pedagogikk, men og i forhold til offentleg administrasjon. Det kostar pengar for organisasjonen å ha mange tilsette. Det som det synes at informantane meiner er at det må avsettast midlar til utvikling – igjen kjem ein tilbake til at leiing.¹¹⁶

Brukarstemma seier at det er viktig med «*Ressursar til det våre brukarar. Økonomi har mykje å seie for kor godt våre medlemmar har det; til dømes i skole og i bolig.»*

Omtrent alle informantane svarar både ja og nei på spørsmålet om økonomi har noko å seie for utviklingsarbeid. Ein seie at det gjer det fordi ein då ikkje får auka kunnskap. Når det gjeld å møte minstekrava for menneskerettane viser fleire til kvalitetsarbeid og prosedyrer/malar som er utgangspunktet for korleis ein arbeider. Kvalitetsarbeid blir prioritert, ein viser til eit eige kvalitetsråd som arbeider med oppdateringar av prosedyrer og malar og som har kunnskap knytt til dette.

Det er vanskeleg å svare ut om økonomi gjer det vanskeleg for forvaltninga å møte minstekrava for menneskerettane. Ein del kan ein kanskje vege opp for gjennom dedikerte

¹¹⁶ Haug: 2018

tilsette som er flittig på å dele, men ut i frå svara frå informantane i diskusjonen, heller det i retning av at økonomi kan vere ein slik faktor.

Konklusjonen er at økonomi kan vere ein faktor som gjer det vanskeleg for forvaltninga å møte minstekrava for menneskerettane, spesifikt Barnekonvensjonen og Konvensjonen for personar med nedsett funksjonsevne, i tråd med hypotese 7.

Hypotese 8: Omsynet til CRPD

På spørsmål om informantane kjenner til BK og CRPD ser ein at BK er vesentleg meir kjend enn CRPD. CRPD er relativt lite kjend, sjølv om nokre tek med seg diskrimineringsvernet. Dette kan og hentast ut frå BK art. 2. Eg viser her til hypotese 1 og hypotese 2, (i kap. 6.1.2 på side71) om mål for kommunalområdet for opplæring. Den siste hypotesa rettar seg mot om CRPD er sett til side i nettverk og i forvaltninga og om dette er ei utfordring. Hypotese 8 spør om «det er ei utfordring at CRPD blir sett til side i nettverk og då i forvaltninga som heilskap fordi den ikkje er teken inn i menneskerettslova».

På spørsmål om informantane kjenner til BK og CRPD ser ein at BK er vesentleg meir kjend enn CRPD. CRPD er relativt lite kjend, sjølv om nokre tek med seg diskrimineringsvernet. Dette kan og hentast ut frå BK art. 2. Eg viser her til hypotese 1 og hypotese 2, (i kap. 6.1.2 på side71) om mål for kommunalområdet for opplæring. På spørsmål om informantane vil ha meir opplæring i menneskerettar er svara og delte. Ein informant svarar; «*Ja, vi blir aldri utlært. Det er ikkje berre å lese å seie ja det vet vi. Ein må ta det med jevne mellomrom. Ein må spørje korleis. Gjer vi det?*»

Ein informant fortel at vedkomande lærte mykje gjennom Vennsbykonferansen i Sverige i 2019 – Vesteraas, BK var tema og det var svært interessant, til dømes diskuterte dei om ein kan greie å involvere små barn i barnehagene, med døme. Ein anna fordel om deltaking på den Nordiske Geneve- skolen. Openbart er dei tilsette med på og internasjonale arrangement som gjeld menneskerettar og openbart er dette er prioritering. Fleire av informantane vil gjerne lære meir om BK. Når det gjeld CRPD kjem denne lite fram. Dette kan tyde på at informantane veit for lite.

Sjølv om desse sitata har vore nemnd under dei første hypotesane, viser eg dei igjen for å statuere eint anna poeng;

Ein informant seier;

«Det er på mange arenaer der det har fokus; sentral opplæring, gjennomgang og diskusjonar. Nei, vi treng ikkje meir opplæring, men vi treng eit vedvarende trøkk og vi treng å oppretthalde fokus. Statsforvaltar påpeika ved tilsyn at BK og barnets stemme må vere med i sakkyndig vurdering. StatPed hadde eige kurs om BK i sakkyndig vurdering og det fulgte vi for at vi på alle områder skulle ha ein fokus på det.»

Ein informant seier;

«Sjølv om vi arbeider med det er vi ikkje god nok. Det er viktig å løfte BK fram og ha fokus på korleis ein kan iverksette det i barnehage og skole– dei vaksne må vere god på å ivareta menneskerettighetene for at barn skal kunne dra nytte av det.»

Brukarstemma seier;

«Det er feil å seie nei, det er alltid viktig å få meir opplæring. God kompetanse, god faglig kompetanse – ifht arbeid, erfaring om vaksne og barn med autisme er viktig. Det har aldri vore betre kompetanse i styret seie dei som har vore der lenge...»

Diskusjonen og informantane sine svar viser at CRPD har vore lite på agendaen i kommunalområdet. Fleire av informantane vil gjerne lære meir om BK. Når det gjeld CRPD kjem denne lite fram. Dette kan tyde på at informantane veit for lite om CRPD. Fleire av informantane viser og lite kunnskap om CRPD og unngår å nemne denne. Ein informant viser til barn med nedsett funksjonsevne og tilrettelegging og seie at ein skal sjå på det til neste år. Ein informant har nettopp fått kunnskap om CRPD. Ein anna seie at ein knyttar retten til å ikkje bli diskriminert til CRPD. Ein seie at ein nyttar BK, men ikkje CRPD systematisk.

For BK er informantane meir sjølvsikre og viser til at dei har vore kjend med denne og korleis ein skal arbeide med den lenge. Ein informant viser til at den har vore arbeidd med i kommunen tidlegare enn 2005.

Samstundes kan ein spørje om det skal vere slik at kvar ein skilde har ansvar for å lese seg opp på lovverk, eller om det bør kome klarar signal frå leiinga. Regelverk er heilt klart og styringsverktøy for kommunen.

Brukarstemma seier at CRPD ikkje er i lovverket, noko som stemmer, ettersom CRPD ikkje er inkorporert.

Det er klart at det er ei utfordring at CRPD blir sett til side i forvaltninga fordi den ikkje er teken inn i menneskerettslova, i tråd med hypotese 8. Alt i alt peikar hypotese 6-8 på det er leiinga som definerar og opnar for kreativitet og kva ein skal vektlegge i nettverk. Det er og leiinga som tek avgjerder kring økonomistyring, til dømes kor mange tilsette det skal vere og koreleis ein hankar inn dei retta tilsette (i kap. 6.1.2 s. 82 og kap.6.1.4 s 93). Dette er i tråd med teori. ¹¹⁷Vi kjem då tilbake til top- down (sjå kap. 4.6.1 s 53). Samtidig kan dei tilsette sjølve løfte fram nasjonale føringar i tråd med bottom-up perspektivet (sjå kap. 4.6.2 s 55.)

¹¹⁷ Haug :2018

7. Konklusjon og mulige implikasjonar

7.1. Ratifisering = implementering? Hadde det vore so vel...

Tema i oppgåva er «Samarbeid/nettverk som iverksettingsstruktur for å realisere statens folkerettslege forpliktingar på område for barns rettar, spesifikt til barnekonvensjonen og konvensjonen for personar med nedsett funksjonsevne». Eg har valt å dele problemstillinga i tre delar i tråd med styringssløyfa slik den blir presentert av Baldersheim & Øgård ¹¹⁸ (sjå kap. 1.1 s. 5) (1) Forstå vedtaket; Kva er statens folkerettslege forpliktingar for barnehagebarn og skolebarn?; (2) Iverksetting og leiing; Korleis kjem iverksetting av rettsreglane til uttrykk i praksis?; og (3) Læring;(evaluere iverksetting); Kva slags erfaringar har kommunen og andre partar med den valde samarbeidsmodellen?

For å svare på spørsmåla blei det gjennomført både ein gjennomgang av det rettslege grunnlaget for dei folkerettslege forpliktingane (kapittel 4 s. 42), og i alt 7 intervju med aktørar som arbeider med problemstillingane både i og utanfor kommuneinstitusjonen. Nedenfor viser eg hovedfunna frå studien basert på dei tre forskingsspørsmåla, etterfulgt av nokre refleksjonar over mulege implikasjonar for det vidare arbeidet med iverksettinga av barnekonvensjonen og konvensjonen for personar med nedsett funksjonsevne.

7.2. Kva er statens folkerettslege forpliktingar for barnehagebarn og skolebarn?

Ut i frå rettsdogmatisk metode, som kan tolkast inn under normativ teori, fann eg dei folkerettslege forpliktingane for opplæringsområdet. I hovudsak er det hovudprinsippa for Barnekonvensjonen som er omtalt i oppgåva: Barns rett til å ikkje bli diskriminert jf. art. 2, barns beste jf. art. 3, barns rett til utvikling jf. art. 6 og barns rett til å bli høyrd jf. art. 12. For CRPD er det i hovudsak art. 23 og art. 24, som er knytt til opplæring, som er omtala. Det er ikkje tvil om at rettsdogmatisk metode kan klargjere for forvaltninga korleis ein tolkar innhaldet i konvensjonane. Samstundes bidreg rettskjeldelære som metode til forståing for korleis tolke konvensjonane i forhold til korleis ein tolkar norsk lov og korleis konvensjonane er plassert i forhold til norsk lov ved motstrid. Slik klargjer jussen krava som er sett til samfunnet om barns menneskerettar. Svakheitene som jussen har, er at den langt på veg

¹¹⁸ Baldersheim & Øgård 2007: 147.

manglar ein iverksettingsstruktur, inkludert kunnskap om lovens verking i samfunnet. Her står organisasjonsteorien sterkare ved at den er god på iverksetting. Iverksettingsteorien representerer akkumulert kunnskap om ulike erfaringar med iverksetting på ulike områder. Ein kan hente tilstrekkeleg informasjon om iverksetting gjennom organisasjonsteori og slik evaluere denne. Organisasjonsteorien er derimot svakare på det normative – rettsdogmatiske. Den seier ikkje noko om kva rettsregelen er. Difor vil eg løfte fram at det er positivt å sette saman desse to teoretiske inntaka, som då gir eit positivt teoretisk samspel som utfyller kvarandre.

7.3. Korleis kjem iverksetting av rettsreglane til uttrykk i praksis?

Det er tydeleg frå fleire av informantane at dei har fått ein del kunnskap om barns rettar gjennom si grunnutdanning. Ut frå innhaldet i kapittel 6 om funn og fortolkingar kan det sjå ut som om barns rettar har vore særleg viktig for dei som har utdanning i pedagogikk retta mot dei yngste barna. Det er då viktig at arbeidsplassen konsentrerer seg om opplæring i barns menneskerettar då det er dette ein driv med når ein arbeider med barn under utdanning både i barnehage og i skole. Dette skjer sporadisk i Ålesund kommune, men ikkje gjennom styring frå leiarnivået. Nettverk og samarbeid er fora der barns menneskerettar som tema er aktuelle for området opplæring. Dette gjeld uavhengig om nettverket er konsentrert kring læring (lærande nettverk), deling (delingsnettverk) eller diskusjonar om einskilde anonymiserte saker (NN- sak) der ein diskuterer kva slags tilbod eit barn skal ha. Difor må dei tilsette ha kunnskap om barns rettar. I kapittel 6 finn ein også at informantane som er rådgjevarar og leiarar under kommunalområdet for opplæring i Ålesund kommune, har gjennomgåande god kjennskap til barns menneskerettar. Funna verkar gode og gjennomgåande for informantane. Som ein informant uttrykker er det ikkje behov for meir opplæring, men det er behov for å halde ved like konsentrasjonen om barns rettar og fortsette å nytte barns rettar i det praktiske arbeidet som ein gjer, om det er å rettleie barnehagar/ skoler, å skrive sakkyndig vurdering eller å skrive enkeltvedtak og handsame klager. Nettverk som verkty er svært mykje nytta i Ålesund kommune, og det verkar som om at nettverk gjer at deltakarane opplever glede, meistring og aukar kunnskap og forståing. Samstundes treng ein å vere bevisste på om kva retning ein går i. Blir det gjennomført gode nok prosessar før, under og etter samarbeid? Blir det utvinna ny kunnskap gjennom nettverka? Korleis sørger ein då for å dele den nye kunnskapen?

Ein informant seier at vedkomande venta på å få «retningslinjer». Dette er interessant fordi når ein har tretrinns kommunar og har perspektivet ovanfrå-ned, kan dette lamme organisasjonen nedover om ein blir sittande å vente på å få vite korleis ein skal handtere saker. Tilsvarande kan erfaringar «nedenfra» forbli i det operative leddet i organisasjonen eller hos brukarane, sjølv om dei ville gitt nyttige innspel for styring og leiing av kommunen. Nettverksformen har potensiale for å kompensere for dette. Ein kan visualisere styringssløyfa i spel, der nettverk er eit godt grep. Dersom ein får ein god dialog mellom trinna; ovanfrå-ned og nedanfrå-opp, og på tvers i, og til andre, organisasjonar vil kommunane klare å fylle den viktige dialogen i samfunnet på ein måte som gir tillit blant innbyggjarane.

Det verker som om informasjonen som er henta frå informantane er generaliserbar, dvs. innanfor rammene av kommunen. På nokre spørsmål sprikar svara, og andre er meir jamne. Det verker og som om at informantane sine barnesyn har like grunnhaldningar.

Som konklusjonen antyder, og funna understøttar, er det noko uklart korleis ein skal implementere barns menneskerettar. Det at ein konvensjon er ratifisert og til og med inkorporert vil ikkje seie at den er implementert i forvaltninga. BK er tross alt vore inkorporert i Noreg sidan 1990-talet og den er framleis ikkje implementert på ein tilstrekkeleg måte, slik at det er klart for dei tilsette korleis denne skal nyttast, ei Ålesund kommune, som nok ikkje skil seg ut frå mange andre kommunar.

Implementering kan skje på mange ulike måtar; derav fråsegna «*retning kjem seinare*». Kunnskapen om CRPD er ikkje veldig stor. Dette viser at sjølv om ein konvensjon er ratifisert, vil det ikkje seie at den er implementert.

Samstundes kan ein spørje seg om kor stor verknad BK og CRPD har i dag, all den tid ein og kan finne igjen viktige omgrep, som barnets beste og diskrimineringsvern i både grunnlov, opplæringslov og barnehagelov. Eg meiner at konvensjonane har ein plass, sjølv om dei er vage, ut i frå kommentarar frå komiteen som svarar for BK og komiteen som svarar for CRPD. Her får Noreg klare tilbakemeldingar om kva ein kan forbetre seg på konkret. Samstundes er konvensjonane ein fin knagg som gjer at ein hugsar på dei svakaste i samfunnet og denne påminninga er mulegens det viktigaste. Fleire nivå i forvaltninga nyttar

og menneskerettar konkret. Ein kan til dømes sjå til Sivilombudsmannen si årsmelding der menneskerettar blir via eit eige kapittel ¹¹⁹og til Udir si rettleiing av BK. ¹²⁰

7.4. Implikasjonar

7.4.1. Teoretiske implikasjonar

Regelverksteoriar, slik arbeidet til Echoff og Graver (1991) der dei undersøker korleis ein anvender rettsleg teori for å kunne tolke lovverket slik det er meininga er interessant. Her fann ein at fleire i kommunal sektor nytta seg av teori og forarbeid noko tilfeldig. Dette er og greitt å ha med seg i fortsettinga – dei tilsette må ha ein viss kunnskap om materiell juss og prosessuell juss for at barn i kommunen skal få sine menneskerettar oppfylt. Eg har ikkje undersøkt om tilsette i Ålesund er i stand til å tolke lovtekst og å subsumere og knyte ein lovtekst til ei faktisk sak, men på generell basis må ein fortsette å gjennomføre opplæring i jussen og ikkje tenke at det er tilstrekkeleg at nokon kan noko. Ved kunnskapsauke, kan ein og gje dei tilsette anledning til å kjenne seg meir tilfredse i arbeidet og gjere ein i stand til å unngå prosessuelle feil og kunne handtere vanskelege saker.

I dette bildet fremstår læring gjennom nettverk som vellukka. Organisasjonsteorien som er omhandla over seier noko om blant anna mål, iverksettingsstrukturar og læring.

Styringsløyfa er ein grei måte å illustrere korleis prosessar i kommune kan foregå, der ein må forstå eit vedtak, iverksette vedtaket og evaluere/hente ut læring av prosessen. Denne kan ein med fordel nytte i utviklingsarbeid. Gjennom organisasjonsteoriar og teori om nettverk henta eg ut hypotesane som eg har testa ut. Teori om nettverk legg vekt på korleis nettverk kan bidra til å dele og slik auke kunnskap. Ein overordna teoretisk implikasjon frå denne studien er at vi for å forstå regelverk som styringsverktøy for samfunnsutviklinga, her illustrert med et spesifikt rettsområde, må ein integrere kunnskap og metodebruk både om rettsstolkningen og rettsvirkingen - normativ teori og organisasjonsteori.

¹¹⁹ Sivilombudsmannen (2020): 38

¹²⁰ Udir: u.å

7.4.2. Policy-implikasjonar (prinsipp, plan, retningslinjer)

Det er klart at barns menneskerettar er ufråvikelege krav til forvaltninga. Det vil seie at forvaltninga kan ikkje velje å sjå vekk frå desse krava. I ein hektisk kvardag kan det vere mange krav til forvaltninga, det kan vere krav om å halde ei økonomisk linje, eller krav frå tilsette. Desse må alltid vike for barns menneskerettar.

For at dette skal fungere må dei tilsette med rett kompetanse stå for produksjon og delta i prosessar og analyser. I den siste delen om å få delta i prosessar og analyser, kan ein mulegens gjere meir i praksis i Ålesund. Nettverk skal gi eit økonomisk fortrinn og bidra til effektivitet. Samstundes kan det verke som det vil vere behov for nettverk som strekk seg på tvers av kommunalområder i Ålesund. Desse bør vere formelle. Slik er det muleg for dei tilsette å ha oversikt, alle treng ikkje å ha nettverksbygging som sitt utgangspunkt som sakshandsamar og rådgjevar, sjølv om ein informant seier at nettverksbygging er utgangspunktet for vedkomande si stilling. Det kan og vere skilnadar på kven ein får anledning til å treffe i formelle fora om ein er rådgjevar eller ein er leiar. Difor er det viktig at leiarar sørger for nettverk på tvers av kommunalområder og at dei som har behov for det får anledning til å delta i slike nettverk. Det trengs heller ikkje å vere naudsynt at leiarane deltek i alle nettverka: Fullmakter, rammer og styring kan (og bør) gjerast gjennom mandat slik at leiaren har kontroll på både kva arbeidstida går med til, kva fagleg retning nettverka jobbar mot og regulering av eventuelle økonomiske konsekvensar av avgjerdene som blir tatt i nettverka.

For at kommunen skal lykkes med dette, for at forvaltninga skal kunne ivareta barns menneskerettar, må leiinga legge til rette for det gjennom tilstrekkeleg kunnskap, opplæring, økonomi og andre føresetningar. Denne studien viser at ein ikkje nødvendigvis klarer å fange opp om noko er implementert ved å spørje om kjennskap til regelverk. Studiet vider at det kan vere nyttig å lage ei retningslinje for sakshandsaming der ein viser korleis barns menneskerettar er plassert i forhold til norsk lov og kva faktorar ein kan legge vekt på i sakshandsaminga og i kva rekkjefølge. Til dømes kan ein seie at barns beste (BK art. 3), barns rett til likeverdig opplæring (CRPD art. 23 og 24), barns rett til medverknad (BK art. 12), barns rett til å ikkje bli diskriminert (BK art. 2 og føremålet i CRPD) samt barns rett til utvikling (BK art. 6) er viktige omsyn i sakshandsaming. Det er då svært viktig at det kjem fram at dette er retningslinjer, men at den faktiske operasjoniseringa må gjerast ut ifrå barnets konkrete situasjon og liv. Det vil seie at vi arbeider med skreddarsaum her. Ein må

passer seg for at ein kjem i ein situasjon der ein avslår ein søknad fordi saka ikkje passar til retningslinjene. Deretter kan ein ta omsyn til organisering i kommunen/på den ein skilde skole/ i ei barnegruppe, dei tilsette og ressursituasjon.

Ved å nytte nettverk, som Kvalitetsrådet som er vist til av informantane, kan ein sørge for at barns rettar blir teke omsyn til gjennom kvalitetsdokument som prosedyrer og malar. Ein kan ikkje berre vise til barns menneskerettar, men vise i prosedyra kva som skal til for at barn får sine menneskerettar oppfylt. I malar må ein legge opp til at rettsanvendaren må skrive om korleis barn har blitt høyrd og korleis ein har vurdert barnets beste. For barn med nedsett funksjonsevne må ein vise til korleis ein nyttar CRPD som eit særleg vern for barnet. Verktøy som er nytta i kommunen, som Compilo, som er Kvalitets- og avvikssystem, kan ein arbeide for og legge opp til at ein opprettheld barns menneskerettar på forvaltninga sin agenda i det daglege. Gjennom Framsikt, som er eit økonomisk styringsverktøy, kan ein målstyre korleis kommunalområdet arbeider med barns menneskerettar. Vidare er kommuneplanen no klar, og i arbeidet med styringsdokument som Barnehagestrategi og Skoleeigarstrategi er det naturleg å nytte BK og CRPD aktivt. Gjennom diskusjonen med informantane såg ein at der var lite kunnskap om CRPD. Dette viser at sjølv om konvensjonen er ratifisert, vil det ikkje seie at den er implementert i forvaltninga. Brukarstemma var og usikker på konvensjonen si stilling i samfunnet. En tydelig policyimplikasjon som vokser ut av denne studien er dermed at kommunes politiske og administrative leiing må sette (og følge opp) implementering på agendaen når politikkområdet skal forvaltes.

Fleire av informantane etterlyser i den samband gode system og rutiner. Ein kan arbeide aktivt for å lage eit godt nok opplæringsverktøy for barn for å sikre at barn får opplæring i sine menneskerettar – også for barn med nedsett funksjonsevne. Her kan ein sjå til studiet frå Tyrkia. Når eit slikt system er implementert, kan ein dokumentere det og støtte verksemdene gjennom oversikt i styringsverktøya som eksempelvis Compilo og Framsikt. Ved bruk av Framsikt må det vere opning for at ein kan gjere målingar knytt til fag og ikkje berre til kostnader og den økonomisk stoa.

7.4.3. Praktiske implikasjonar

I tidlegare studie framgår det ulike måtar å drive opplæring til barn om deira menneskerettar. Mitt bidrag er å løfte fram dette i forvaltninga i dag. Ein har arbeidd med å få dei tilsette i

forvaltninga til å anvende barns rettar i sakshandsaming. Dette må ein oppretthalde framover, både i overordna styringsdokument og i løpande revisjon av prosedyrar og malar. Der er og mykje kunnskap og erfaring med korleis lytte til barn og korleis samtale med barn. Det kjem fram at informantar opplev at dei bidreg mykje på dette området i kommunen. Særleg på området for barnehage er der mykje kunnskap om å snakke med små barn og det er noko ein kan nyttiggjere om ein vil lage ein opplæringsguide til barn om deira menneskerettar. Ein slik guide kunne vore lasta inn i Compilo (kvalitetssystem) og ville vere enkel å svare ut av verksemdene om kor ein ligg an i arbeidet, gjennom avvikssystemet i Compilo og målstyringa i Framsikt. Dette viser at ein bør vere bevisst på kven som skal delta i nettverk. Det kan vere at lærarane som har førstehandskjennskap til barn og korleis det er å vere i felt, bør få ei rolle i utviklingsarbeid. Ved eit nettverksarbeid om å lage ein guide for opplæring til barn om deira rettar, bør lærarar få plass i nettverket. Sagt med organisasjonsteoretiske begrep, fremstår arbeidet gjennom nettverksformen i praksis som en samla sett vellykka supplement til tradisjonell hierarkisk styring. Fordi nettverksformen åpner opp for ulike perspektiver, læring og kunnskapsakkumulasjon, anbefales en videreføring av dette arbeidet, dog gjennom ivaretagelse av de forbedringspunktene som er presentert over.

Mitt ønske er at alle tilsette har ein ryggmargsrefleks om kva barns menneskerettar er og eg håper å kunne bidra til det gjennom å løfte fram barns rettar på dagsorden i dette arbeidet. Dei tilsette må spørje seg i einkvar sak som gjeld barn; er barnet høyrd? Korleis? Korleis kan barnet medverke ut i frå alder? Korleis er barnet si individuelle sårbarheit vurdert? Korleis får barnet med nedsett funksjonsevne eit særleg vern? Kva vil vere til dette barnets beste? Korleis sikrar ein barnets relasjonar?

Det er tydeleg at ein i Ålesund kommune arbeider etter nokre faktorar som kan systematiserast vidare og byggast ut. Desse er bruk av malar og prosedyrar som eit utgangspunkt, men hugse på at vi må operasjonalisere barnets beste i kvar sak ut i frå barnets sitt ståstad og sin situasjon, der kan vere ulike triggjarar, som spesifikke dagar der ein arbeider særleg med barns menneskerettar – dette er positivt, tilstrekkeleg kompetanse, ein må vere bevisste på barns beste på alle arena, ein må ha god tid når ein arbeider med barn, foreldresamarbeidet må vere godt, ein må vere god på kommunikasjon; og ikkje verbal kommunikasjon som mimikk, kroppsspråk og vere open for barna, samt vere interesserte i

barn og kva dei seier. Når det gjeld punktet om kompetanse, bør kommunane få ta del og teste meir velferdsteknologi til barn.

Når det handlar om kva som fungerer og kva som ikkje fungerer, er det tydeleg at det er for lite styrt frå leiinga korleis ein skal arbeide med barns menneskerettar. Når det gjeld BK, har dette kome frå tilsette, men og frå leiinga når leiinga har sett at ein ikkje har høyrd barn tilstrekkeleg. Ein kan slik seie at det har vore både bottom – up gjennom kvalitetsarbeidet og top – down, i einskilde saker. For CRPD må ein fortsette å auke kunnskapen om korleis denne kan nyttast og implementere denne konvensjonen – til det beste for dei barna som har behov for det vernet som CRPD gir. Når det gjeld inkludering av barn med nedsett funksjonsevne, klarer faktisk heller ikkje den etablerte BK å gi eit tilstrekkeleg vern som sikrar barn å få vere saman med andre barn. Ved å vente på rutinar eller planar frå leiinga, kan organisasjonen nedover bli lamma og gå ventande.

7.4.4. Implikasjonar utover Ålesund kommune?

Etter at Noreg ratifiserte CRPD, har ein vore forplikta til å levere rapportar kvart fjerde år om gjennomføringa av konvensjonen til ein komité med uavhengige ekspertar som fører tilsyn med gjennomføringa av konvensjonen. I mai 2019 kom CRPD- komiteen med endeleg rapport med merknadar til Noreg. Her finn ein at komiteen er positiv til likestilling- og diskrimineringslova frå 2018, regjeringa sin strategi mot hatefulle ytringar, regjeringa sin handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet, og kjønnsuttrykk og pasient – og brukerrettighetslova om brukarstyrt personleg assistanse. Komiteen uttrykker bekymring kring at CRPD ikkje er inkorporert i norsk lov, tolkingserklæringa Noreg har avgitt til CRPD og variasjonen av tilboda til personar med nedsett funksjonsevne får i ulike kommunar. Komiteen kjem med tilrådingar for å hindre diskriminering helse og utdanning, altså læringsutbytte av undervisning for barn med nedsett funksjonsevne.

Barn med nedsett funksjonsevne kan vere hardt ramma av pandemien. Hindre smitte er viktig, samstundes som at restriksjonane må vere forholdsmessige. Art. 23 om at «partene anerkjenner at et barn som er psykisk eller fysisk funksjonshemmet, bør ha et fullverdig og anstendig liv under forhold som sikrer verdighet, fremmer selvstendighet og bidrar til barnets aktive deltakelse i samfunnet» er eit godt utgangspunkt for opplæring. Vidare går det fram i

art. 24 at «hjelpen skal innrettes slik at de funksjonshemmede barn har effektiv adgang til og mottar undervisning, opplæring (..) på en måte som best fremmer barnets sosiale og integrering og personlig utvikling.» Skole er inntatt i art 24 i CRPD. Her framgår det at «partene erkjenner at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til utdanning. Med sikte på å virkeliggjøre denne rettigheten uten diskriminering, og på basis av like muligheter, skal partene sikre et inkluderende utdanningssystem på alle nivå.» I litra b framgår det at dette skal skje «på lik linje med alle andre.»

I krisesituasjonar som ein pandemi, seier FN's komite for CRPD at krisesituasjonar ikkje skal hindre at barn med nedsett funksjonsevne blir inkludert på lik linje med barn utan funksjonsnedsettingar. Jf General comments no 4 (2016) «temporary learning environments in such context must ensure the rights of persons, and particularly children, with disabilities to education on the basis of equality of others.»

Pandemien har på ein måte vore ein «stresstest» av forvaltningens evne til å håndtere dette. Om korleis gi eit barn med nedsett funksjonsevne tilstrekkeleg vern, og om korleis CRPD blir nytta i verksemdene, kan vere eit viktig utviklingsarbeid i komande periode i Ålesund, men så klart og utenfor regionen. Når det gjeld studia som peiker på aktive grep lærarar kan ta for å drive god opplæring for barn i barns rettar (sjå studia frå Canada og Tyrkia) er dette som nemnd nyttig læring for kommunar. Det er ikkje berre sakshandsamarane som skal ta omsyn til BK og CRPD i sakshandsaminga og når ein gir ein rett gjennom eit vedtak. Det er og slik at barn skal lære om sine rettar på ein måte at dei kan nyttiggjere seg rettane dei har. Dette begynner på skolen og i heimen, slik som ein skriv i studiet frå Tyrkia og som informantar seier diskusjonen. Barna skal starte med en praksisretta opplæring av BK i dei trygge rammene; heimen og skolen og etter kvart som barna lærer skal dei få vere deltakande samfunnsborgarar og få anledning til å delta i prosessar som går føre seg – både lokalt, nasjonalt og internasjonalt. Ein må likevel starte lokalt. Og ein må tore tenke stort! Kva er draumen for medverknad for barna våre? Frå studiet i Tyrkia lærte vi at ein kan sette opp retningslinjer for undervisningsaktivitetar som verkty for å skape medvite og nytte ulike innlæringsøvingar for barn for å lære om rettar og ansvar gjennom erfaring, elles har organisasjonar som Redd Barna eige opplæringsmateriell for undervisning i barns rettar. I NTNU Trondheim har ein Mitchells metode for å sørge for faktisk inkludering og Pentagonmetoden for å sørge for god samhandling mellom fasilitatørane som bistår barn som

treng noko meir enn andre. Desse metodane er nyttige for kommunen som skoleeigar ved at ein kan nytte dei som mål for skolane og dermed måle temperatur på inkludering i skole – altså CRPD i praksis. Samstundes er CRPD alt for lite kjend og det er ikkje kommunane i hovudsak sitt hovudansvar, men kommunane sitt medansvar. Det er først og fremst lovgjevars ansvar. Dette såg vi blant anna ved at til og med brukarstemma i diskusjonen var usikker på om CRPD gjaldt for Noreg.

I Ålesund kommune er det klart gjennom diskusjonen med informantane at der er framleis ein del som ikkje er ferdigstilt. Sjølv om det ikkje er undersøkt her, er det grunn til å tru at dette også gjelder andre kommuner. Det kan og vere positivt, fordi ein då får anledning til å rydde opp i gammalt rot. Gjennom diskusjonen ser ein at der er mykje god kompetanse om små barn og BK. Lærarar på skole er god på relasjonskompetanse, men pedagogar i barnehage er kanskje meir oppteken av at små barn skal lære å ytre seg gjennom rammeplanane og dermed spesialiserer seg på korleis barn kan høyrast i ulike situasjonar? Kan skolane lære av barnehagane om korleis operasjonalisere barnets beste? For barn med nedsett funksjonsevne er der behov for velferdsteknologi kjem som alternativ – tenk som ein av informantane i diskusjonen løfta fram; kva om eit barn som ikkje kan bli med på tur på bakgrunn av nedsett funksjonsevne, kunne fått oppleve å vere med på tur via VR – briller? Det finns fleire døme på innovative løysingar. Denne studien har vist at nettverksformen bidreg til innovasjon og utvikling gjennom kunnskapsspreiing og læring. Kommunen kan då ta rådet frå Helsedirektoratet og etablere nok eit nettverk kring sokalla tverrsektorielle tenesteforløp for tildeling og oppfølging av velferdsteknologi til barn og unge med nedsatt funksjonsevne. Det kan verke som om at der Helsedirektoratet som dreg utviklinga kring implementering av CRPD framover. Dette viser nye rettleiaren; «veileder for gode helse- og omsorgstjenster til personer med utviklingshemming»,¹²¹ der CRPD er sentral og der det går fram at det er kommuneleiinga sitt ansvar å følge denne opp. Her er leiarforankring, identifisere behov, deltaking frå brukarar og leiing og utførarar, kartlegge kompetansebehov og lage ein strategisk plan, lag ein plan for gjennomføring, ta i bruk råd, opprett referansegrupper, sett i gang eller støtt opp om nettverk – deling av erfaringar, kunnskap, metoder og verkty er «gull verd!»¹²² Dette kan området for opplæring og nytte seg av – det gjeld å sleppe å finne opp kruttet på nytt kvar gong! Det er klart at iverksetting av regelverk som gjeld barns

¹²¹ Helsedirektoratet 2021

¹²² Helsedirektoratet 2021

menneskerettar vil krevje visse økonomiske konsekvensar og nøye organisering som tilstrekkeleg tverrfagleg kompetanse. Samstundes er forvaltninga sopass sterkt profesjonalisert og der er høge forventingar frå samfunnet om at ein vernar om dei svakaste. Eg understreker at fleire av konvensjonane sine grunnprinsipp også framgår av norsk lovverk som Grunnlova, opplæringslova og barnehagelova. Dette er seinast spesifisert frå Stortinget i mai i vedtak 1017 der det går fram at «Stortinget ber regjeringa sikre a ny opplæringslov og barnehagelov er i tråd med FNs barnekonvensjon sine grunnleggjande rettar for framgangsmåte om barns rett til informasjon, til å uttale seg fritt, barns rett til privatliv og at alle avgjerder som omhandlar barn, blir gjorde til barnets beste.»¹²³ Dette kan vi ta med oss i skoleeigarstrategi og barnehagestrategi – og få vedtak frå bystyret om at BK skal nyttast og at barna skal vere medverkande borgarar. Vi må hugse på at ei investering i barna er ei investering i framtida. Barna er tross alt framtidas ressurs.

¹²³ Prop. 145 L (2020-2021)

Litteraturliste

Baldersheim H og Rose L (2014) *Det kommunale laboratorium*, 3 utgave Audun Offerdal
Kap. 11 *Iverksettingsteori*, Fagbokforlaget

Baldersheim H, Øgård M (2007) *Elektronisk kunnskapsforvaltning, maktforhold og partnerskap i lokalpolitikken; Folkevalgtes erfaringer med digitale ressurser i by- og fylkeskommuner. Mot den virtuelle kommunen. Studier i e-demokrati og e-forvaltning* . Fagbokforlaget. Kap. 6.

Echoff T og Graver H.P (1991) *Regelstyring av lokale forvaltningsvedtak*, Tano Aschehaug

Hambleton, R: (2015) *Leading the inclusive city, place-based innovation for a bounded planet*, Policy Press

Haug A (2020) *Samarbeid*, kapittel 9

Høstmølingen N, Kjørholt E, Sandberg K, *Barnekonvensjonen* (2020), 4 utgave, Universitetsforlaget

Jacobsen D. I. (2018) *Hvordan gjennomføre undersøkelser, Innføring I samfunnsvitenskaplig metode*, 3 utgave Cappelen Damm Akademisk

Jacobsen D.I Thorsvik J, (2020) *Hvordan organisasjoner fungerer*, 5 utg, Fagbokforlaget

Kipperberg E, Kohler-Olsen J og Pedersen E (2019) *Barnekonvensjonen i praksis*, 1 utgave, Fagbokforlaget

March J and Olsen J (1989) *Rediscovering Institutions The organizational basis of politics*
New York: Free Press

Røyseland A & Vabo S 2016 *Styring og samstyring – Governance på norsk* 2 utgave Bergen: Fagbokforlaget

Salamon L (2002) *The tools of government, A guide to the new governance*

Tibout C (1956). «A Pure Theory of Local Expenditures»

Kjeldetilvising internet

Barneombudet (2017) *Uten mål og mening- elever med spesialundervisning I grunnskolen*. Fagrappport 2017. Oslo: Barneombudet
Henta frå <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/publikasjoner/uten-mal-og-mening-om-spesialundervisning-i-norsk-skole>

Cowell, Howe og McNail, (2010) «*Implementing childrens rights education*» *“Implementing children’s humans rights education in schools”* Cape Bretain University, Canada. Henta frå
<https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315766300-27/implementing-children-education-rights-schools-katherine-covell-brian-howe-anne-mcgillivray>

De Beco (2018) *The Right to Inclusive Education: Why is There so much Opposition to it’s Implementation?»* University of Leeds. Henta frå
<https://www.cambridge.org/core/journals/international-journal-of-law-in-context/article/abs/right-to-inclusive-education-why-is-there-so-much-opposition-to-its-implementation/1BA429A6C77F63D27B8F812777752E15>

Egeberg Morten, Stigen Inger Marie (2018) Explaining government bureaucrats` behaviour: On the relative importance of organizational position, demografic background, and political attitudes
Henta frå <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0952076718814901>

European Comission (2010-2020) European disability strategy 2010-2020
Henta frå <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1484&langId=en>

European Comission (2021-2030) Union of equality: Strategy of the rights of persons with disabilities (2021-2030)
Henta frå <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1484>

Helsedirektoratet (2021) *Gode helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemming*.
Henta frå <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/gode-helse-og-omsorgstjenester-til-personer-med-utviklingshemming>

Helsedirektoratet (2021) *Velferdsteknologi til barn og unge med nedsatt funksjonsevne, Nasjonale faglige råd*.
Henta frå <https://www.helsedirektoratet.no/faglige-rad/velferdsteknologi-til-barn-og-unge-med-nedsatt-funksjonsevne>

Helsetilsynet 4/2017 (2017) *Ikke gode nok tjenester til personer med utviklingshemming*
Henta frå <https://www.helsetilsynet.no/presse/nyhetsarkiv/2017/ikke-gode-nok-tjenester-til-personer-med-utviklingshemming/>

Likestillings- og diskrimineringsombudet (u.å) *FNs konvensjon for rettighetene til personer med nedsett funksjonsevne (CRPD)*

Henta frå <https://ldo.no/diskriminert/nyheiter-og-fag/konvensjoner/crpd/>

Nordahl m.fl. (2018) *Inkluderende felleskap for barn og unge*, Fagbokforlaget
Henta frå <https://nettsteder.regjeringen.no/inkludering-barn-unge/files/2018/04/INKLUDERENDE-FELLESSKAP-FOR-BARN-OG-UNGE-til-publisering-04.04.18.pdf>

NTNU Samfunnsforskning Trondheim (2020) *“På veg mot inkludering, Sluttrapport fra evalueringen av modellutpøvingen “Inkludering på alvor”*
Henta frå https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2020/sluttrapport-inkludering-pa-alvor-_oversendt-endelig.pdf

Nussbaum, Dixon (2012) *“Children’s Rights and a Capabilities Approach: The Question of Special Priority”*, University of Chicago, USA
Henta frå <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/clqv97&div=21&id=&page=>

Ozturk, Dogan (2017) *Effective Children’s Rights Education from the Perspectives of Expert Teachers in Children’s Rights Education: A Turkish Sample*, Gaziantep University, Turkey. Henta frå <https://eric.ed.gov/?id=EJ1151678>

Redd Barna (u.å) *Rettighetsslottet*. Henta frå <http://www.reddbarna.no/rettighetsslottet>

Sivilombudsmannen (2020) *årsmelding for 2020*. Henta frå https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2021/03/ARSMELDING_2020_Sivilombudsmannen_Nett.pdf

Stasiulis (2005) *«The active child citizen: lessons from Canadian policy and the children’s movement»* Carleton University Ottawa
Henta frå <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1362102022000041286>

Stortinget (2020-2021) *Representantforslag 3 S (2020-2021) Representantforslag om å inkorporere FN- konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i menneskerettsloven*
Henta frå <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2020-2021/dok8-202021-003s/?all=true>

Stortinget (2020-2021) *Innst. 512 L (2020-2021) Innstilling til Stortinget frå utdannings- og forskningskomiteen Prop 145 L (2020-2021)* Henta frå <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-512l/?all=true>

Wickenberg, Rasmusson og Leo (2019) *«Children’s Rights in Schools: from International Initiatives to Local Implementation»* Lund University

Henta frå

<http://www.globalcrconline.org/userfiles/Modules/Archive/Documents/research%20report%202019%203-1.pdf#page=137>

Utdanningsdirektoratet (u.å) *Veiledning til bruk av barnekonvensjonen I saksbehandling, Støtte til fylkesmennene og Utdanningsdirektoratet - høring av barn og barns – beste vurdering*

Henta frå <https://www.udir.no/globalassets/filer/regelverk/rundskriv/veiledning-til-bruk-av-barnekonvensjonen.pdf>

Intervjuguide

Det eg ønsker å sjå nærare på i studiet er korleis ein gjennom å delta i nettverk/samarbeid kan anvende barns menneskerettar på ein adekvat og tilfredsstillande måte i sakshandsaminga.

Dette vil eg undersøke ved å gjennomføre intervju med personar tilsett i fagstab opplæring.

Slik vil eg få fram den subjektive forståinga av nettverkdeltaking, leiing, mål og barns menneskerettar.

Problemstillinga i oppgåva er «Samarbeid/nettverk som iverksettingsstruktur for å realisere statens folkerettslege forpliktingar på område for barns rett, spesifikt til barnekonvensjonen og konvensjonen for personar med nedsett funksjonsevne» Eg har valt å dele problemstillinga i tre delar. Den første delen rettar seg mot å definere innhaldet i statens folkerettslege forpliktingar for skolebarn. Den andre delen rettar seg mot korleis iverksetting av rettsreglane kjem til uttrykk i praksis, medan den siste delen gjeld kva slags erfaringar kommunen og andre involverte partar har med den valde samarbeidsmodellen.

Om nettverk:

- Kor mange nettverk er du del av?

Svaralternativ: 1. 1. 2. 2 3. 3 eller fleire

- Korleis arbeider de i nettverka?

Svaralternativ: 1. Delingsnettverk 2. Diskutering av NN- saker 3. Lærande nettverk

Fyll ut:

- Kor mange møter har de i året:

Svaralternativ: 1. 4 eller færre. 2. 5 eller fleire.

Om konvensjonane?

- Er du kjend med BK og CRPD?

- Kvifor trur du at desse konvensjonane er viktige i arbeidet som fagstab opplæring gjer?

- Har du / vil du implementere desse konvensjonane i kvalitetsarbeidet for dykkar område?

- Vil du ha opplæring/meir informasjon om menneskerettar?

- Blir barnekonvensjonen brukt i verksemda sine dokument?

Svaralternativ: 1. Ja 2. Nei

- Nyttar de barnekonvensjonen systematisk i det pedagogiske arbeidet på skolen?

Svaralternativ: 1. Ja 2. Nei

- Veit du eller trur du at elevar i kommunen har høyrte om/ fått opplæring i innhaldet i barnekonvensjonen?

- Får elevane seie di meining? I kva situasjonar får barnet si meining tydeleg fram? I kva situasjonar er det vanskeleg å få fram barnets si stemme?
- Korleis sikrar du som leiar at dei tilsette lytta til barnet si stemme på skolen?
- Korleis kan ein sikre at elevane har ein voksen på skolen som eleven kan snakke med dersom det er vanskeleg på skolen?

Om leiing:

- Kva er avdelinga sine mål?
- Korleis arbeider ein med måla?
- Korleis er avdelinga sin struktur?
- Korleis arbeider leiinga?
- Korleis arbeider dykk for å skape utvikling?
- Er det tid og ønske om utviklingsarbeid i di avdeling?
- Korleis er de krative? Og når?
- Har økonomi noko å seie for utviklingsarbeid?