

Kristin Kulseth

## **Loven som rettesnor: en garantist for nulltoleranse mot mobbing i skolen?**

En kvalitativ implementeringsstudie av hvordan struktur- og aktørfaktorer påvirker praksis i skolen etter revideringen av kapittel 9 A i opplæringsloven

Masteroppgave i statsvitenskap

Veileder: Jon Arve Nervik

Juni 2020



Kristin Kulseth

## **Loven som rettesnor: en garantist for nulltoleranse mot mobbing i skolen?**

En kvalitativ implementeringsstudie av hvordan struktur- og aktørfaktorer påvirker praksis i skolen etter revideringen av kapittel 9 A i opplæringsloven

Masteroppgave i statsvitenskap  
Veileder: Jon Arve Nervik  
Juni 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap  
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



**NTNU**

Kunnskap for en bedre verden



## Sammendrag

Denne masteroppgaven er en implementeringsstudie av revidert kapittel 9 A i opplæringsloven fra juni 2017. Formålet med oppgaven er å innhente erfaringer fra implementeringsaktørene, henholdsvis lærere, rektorer og skoleeiere, for å besvare følgende spørsmål: Hvordan virker endringene i opplæringslovens kapittel 9 A på praksis hos implementeringsaktørene i skolene? Oppfylles lovens intensjoner om nulltoleranse mot mobbing, eller viser implementeringen tegn på målkonflikter og policydrift? Herunder er tre forskningsspørsmål inkludert: Hvordan er de ansattes kompetansegrunnlag på mobbing og lovens plikter? Hvordan har nytt kapittel 9 A påvirket praksisen til aktørene? Har de holdninger, interesser eller mål som kolliderer med lovens intensjoner om praksis? Hvordan virker strukturer og ressurser knyttet til lovverket inn på praksis og måloppnåelse? For å belyse disse spørsmålene er det gjennomført dybdeintervju med åtte lærere, fem rektorer og fire kommunalsjefer i fire kommuner i Trøndelag, i tillegg til en representant fra Fylkesmannen i Trøndelag.

Tidligere forskning og teori benyttes for å forstå informantenes erfaringer og refleksjoner. Det teoretiske rammeverket er i hovedsak bakkebyråkratiteori fra Lipsky (2010), implementeringsteori fra Winter og Nielsen (2008), teori om aktører og strukturer i policyimplementering fra Baklien (2000;2007) og prinsipal-agent-teori, beskrevet av flere bidrag. I tillegg benyttes supplerende litteratur om implementering, evaluering og tidligere forskning på kapittel 9 A og regelverkskompetanse- og etterlevelse i skolen som grunnlag for å diskutere oppgavens funn.

Oppgavens funn viser at det er ulik grad av kompetanse på lovens bestemmelser blant implementeringsaktørene, og at dette påvirker hvor sikre de er på sin handlingskompetanse i praksis. Fylkesmannens bemerkninger om brudd i 9 av 10 saker peker også i retning av at kompetansen ikke er god nok for å sikre at pliktene oppfylles. Funn viser også at samtidig som lærernes, rektorenes og kommunalsjefene opplever at kapittel 9 A styrker elevenes rettigheter og er en tydeligere ramme å arbeide ut ifra, oppleves aktivitetsplikten i § 9 A-4 som utfordrende for balansen mellom regelfølgning og skjønn, og mellom elevenes rettigheter og skolens holdninger og verdier.

Et annet sentralt funn er at arbeidsdelingen mellom skolene og fylkesmannen byr på samhandlings- og tillitsutfordringer, og at strukturene og ressursene som ligger rundt loven utfordrer målet om en implementering i tråd med lovens intensjoner, da skolene opplever å ha for få ressurser sett lys av arbeidsomfanget kapittel 9 A har skapt.

Både aktør- og strukturfaktorer er viktige for å forklare kompleksiteten av virkninger fra implementeringen av nytt kapittel 9 A. En optimalisering av implementeringen, hvor nulltoleranse mot mobbing sikres, vurderes til å kreve at loven følges etter intensjon, slik at brudd på pliktene unngås. Ved at håndhevingsmyndigheten er lagt til fylkesmannen vurderes det å ligge begrensninger på hvor langt utenfor lovens plikter praksisen til aktørene kan gå uten at det oppnås brudd, og eventuelle brudd vil heller bidra til en læringsprosess. Loven i seg selv vil likevel ikke garantere nulltoleranse i aktørenes praksis så lenge de selv ikke forholder seg til pliktene etter lovens intensjoner eller så lenge strukturene rundt loven ikke legger til rette for at aktørene kan handle i lovens hensikt. Det konkluderes derfor med at det kan oppstå en policydrift på sikt.



## Abstract

This master's thesis is an implementation study of the revised chapter 9 A in The Education Act from June 2017. The purpose of this thesis is to present the implementation actors (teachers, principals, heads of municipal affairs) experiences, in order to answer the following main research question: How does the amendments in The Education Act, chapter 9 A, affect guidelines practice among the implementation actors in the schools? Is the laws intentions fulfilled in regard to securing a zero tolerance for bullying, or does the implementation show signs of conflict of objectives and policy drift? In regard to this, the following questions are of relevance: What is the actor's competence on bullying and the duties of the law? Do they express attitudes, interests or objectives that collide with the intentions of the law? How does the structures around the law and the resources provided by the government impact the success of the objectives? To answer these questions empirical data is collected through qualitative in-depth interviews with eight teachers, five principals and four Head of Municipal Affairs in four municipalities in Trøndelag County, in addition to a representative from the Trøndelag County Governor. Previous research and theory is used to understand the informant's experiences and reflections. The thesis includes theory on street level bureaucrats from Lipsky (2010), theory of implementation from Winter and Nielsen (2008), theory of actors and structures impact on policy implementation from Baklien (2000;2007) and Principal-Agent-Theory describes by several contributions. In addition, literature on implementation, evaluation and earlier research on chapter 9 A and legislative competence and compliance is presented as a framework for the discussion of the findings.

The findings in this study shows that the school workers contains different levels of competence and different practices in regard to their duties as presented in the law. The County Governor states that they find violations of the activity duties in 9 out of 10 cases, which points to the fact that the actor's competence is not yet at a sufficient level in regard to securing compliance with the law. Other findings show that meanwhile the actors feel chapter 9 A is beneficial in securing the pupils rights, and is clearer on how to approach this work, they experience the activity duty as a challenge in regard to secure balance between rule compliance and discretion, and to secure balance between the pupils rights and the schools attitudes and values. Another important finding is that the division of labor and responsibility between the schools and the County Governor offers challenges in regard to collaboration and thrust, and that the structures and resources the law dictates and supplies challenges the objective of an implementation in compliance with the law. This is because the schools experience a lacking in resources in light of the workload chapter 9 A has created.

Factors regarding both the actors and structures are meaningful when explaining the complex output from the implementation of the new chapter 9 A. An optimization of the implementation, where the zero tolerance for bullying is secured, is assessed to be in place when the actors comply with the law and avoid violations. By giving the authority of enforcement to the County Governor, the law might prevent a practice where the actors actions end in violations and rather contribute to a learning process. The law itself will nevertheless not guarantee a zero tolerance for bullying, as long as the actor's practice is in violation with the law's intentions or as long as the structures surrounding the law does not create a way for the actors to practice in compliance with it. The conclusion is therefor that there might be a policy drift ahead.





## Forord

Å jobbe med dette prosjektet har vært en utrolig lærerik prosess jeg ikke ville vært foruten. Det har vært særlig spennende å få innsikt i implementeringen av et lovkapittel som er ment å gjøre hverdagen tryggere for barn og unge i skolen. En stor takk må derfor rettes til de 18 informantene som har bidratt til at dette prosjektet kunne gjennomføres. Deres erfaringer og refleksjoner er svært verdifulle, og deres tid har muliggjort gjennomføringen av studien. Deres engasjement for temaet viser også at lovendringen ikke har gått stille forbi i norske skoler og kommuner, og at de som implementerer tiltaket ønsker å bidra til ytterligere evalueringer av det. Mitt håp er at denne forskningen kan være et bidrag inn i evalueringen av endringene i kapittel 9 A i opplæringsloven fra 2017, og i den pågående prosessen med en fullrevisjon av loven.

Takk til min veileder Jon Arve Nervik for gode innledende diskusjoner rundt metode og teori, for positivitet og tro på arbeidet underveis i prosessen og for konstruktive tilbakemeldinger som løftet arbeidet i innspurten. En takk rettes også til Christian Wendelborg ved NTNU Samfunnsforskning for innsikt i data fra Elevundersøkelsen og for diskusjoner rundt design og metodevalg innledningsvis i prosessen. Uendelig takk til min samboer for korrekturlesing, diskusjoner og oppmuntring underveis i skriveprosessen og gjennom hele studieløpet. Til slutt vil jeg rette en takk til ansatte og medstudenter ved Institutt for sosiologi og statsvitenskap for utfordrende og fine år ved NTNU.

*Kristin Kulseth  
Trondheim, juni 2020*



# Innholdsfortegnelse

<b>Liste over figurer</b> .....	ix
<b>1. Innledning</b> .....	1
1.1 Bakgrunnen for endringer i kapittel 9 A.....	2
1.2 Prosessen fram til nytt kapittel 9 A.....	3
1.2.1 NOU 2015:2 – Djupedalsutvalgets anbefalinger.....	3
1.2.2 Kunnskapsdepartementets forslag til nytt kapittel 9 A.....	4
1.2.3 Relevante paragrafer i kapittel 9 A.....	6
1.3 Tidlige effekter av kapittel 9 A.....	7
1.4 Avgrensning av problemstilling.....	8
1.5 Oppgavens bidrag.....	10
1.6 Oppgavens oppbygging.....	10
<b>2. Tidligere forskning</b> .....	11
2.1 Implementeringen av nytt kapittel 9 A i opplæringsloven.....	11
2.1.1 Offentlige evalueringer.....	11
2.1.2 Annen forskning på kapittel 9 A.....	12
2.2 Regelverkskompetanse og -etterlevelse i skolen.....	14
<b>3. Teoretisk rammeverk</b> .....	15
3.1 Myndighetenes policyinstrumenter.....	15
3.2 Policystudier og evalueringsteori.....	16
3.2.1 Evaluering: prosesstudier og effektstudier.....	16
3.2.2 Evaluering når lovregulering er policyinstrument.....	17
3.3 Implementeringsteori.....	17
3.3.1 Winters integrerte implementeringsmodell.....	18
3.3.2 Baklien om iverksettingens rammebetingelser.....	19
3.4 Lipskys bakkebyråkrateteori og implementeringsaktørers atferd.....	20
3.4.1 Lærere som bakkebyråkrater.....	21
3.5 Prinsipal-agent-teorien.....	21
3.6 Teoretiske antakelser.....	22
<b>4. Metode</b> .....	23
4.1 Valg av metode .....	23
4.2 Utvalget.....	23
4.2.1 Kriterier for rekruttering av informanter.....	23
4.2.2 Studiens informanter.....	24
4.3 Datainnsamling.....	26
4.4 Databehandling.....	27
4.4.1 Transkribering.....	27
4.4.2 Koding og kategorisering.....	27
4.5 Etske hensyn og vurderinger.....	29
4.6 Forskningens kvalitet.....	29
<b>5. Aktørenes kompetanse på mobbing og kapittel 9 A</b> .....	33
5.1 Kompetanse på mobbing.....	33
5.2 Kapittel 9 A: informasjon og kunnskap.....	34

<b>6. 9 A i praksis: holdninger, interesser og målkonflikter</b> .....	38
6.1 Behovet for og syn på endringer i kapittel 9 A.....	38
6.2 Begreptolkning: holdninger til mobbing og nulltoleranse.....	40
6.3 Elevens rettssikkerhet versus ansattes rettsikkerhet.....	42
6.4 Enkeltindividet versus fellesskapet: en verdiutfordring?.....	43
6.5 Skolens ansvar for mobbing: hvor mye kan og skal skolen gjøre?.....	44
6.6 Dokumentering av elever: helsevesenet inn i skolen?.....	45
<b>7. Kapittel 9 A: er det plass til skjønnsutøvelse?</b> .....	47
7.1 Aktivitetsplikten: skjønnsutøvelse eller regellojalitet?.....	47
7.1.1 Skjønnsutøvelse i dokumenteringen.....	51
<b>8. Strukturutfordringer i praktiseringen av kapittel 9 A</b> .....	53
8.1 Ressurser og tid.....	53
8.2 Arbeidsdeling og samarbeid mellom aktørene.....	55
8.3 Sakskompleksitet: faktorer utenfor skolens kontroll.....	58
<b>9. Utilsiktede virkninger: til hinder for måloppnåelsen?</b> .....	60
<b>10. Avsluttende refleksjoner</b> .....	63
10.1 Sentrale funn.....	63
10.2 Videre forskning.....	66
<b>Litteratur</b> .....	67

## **Vedlegg**

- Vedlegg 1: Prosjektgodkjenning NSD: Norsk senter for forskningsdata
- Vedlegg 2: Informasjons- og samtykkedokument for informanter
- Vedlegg 3: Intervjuguide lærere
- Vedlegg 4: Intervjuguide rektorer
- Vedlegg 5: Intervjuguide skoleeiere
- Vedlegg 6: Intervjuguide Fylkesmannen i Trøndelag

## **Liste over figurer**

Figur 1: Andel elever som oppgir at de mobbes 2 til 3 ganger i måneden eller mer i perioden 2009-2019, s. 7

Tabell 1: Oversikt over informantene i studien, s. 24



# 1. Innledning

I Norge er utdanning ansett som en av velferdsstatens største og viktigste oppgaver (Kuhnle & Ervik, 2018, s. 47). Velferdssamfunnet er tuftet på viktigheten av utdanning og arbeid, og at barn gjennom utdanning skal bli produktive samfunnsborgere som bidrar inn i fellesskapet. Skolen har et viktig samfunnsmandat i å sikre muligheten for dette, og i henhold til opplæringslovens formålsparagraf skal skolen bidra til dette gjennom at «Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liv sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet» (Opplæringslova, 1998).

Det har over år pågått en debatt i fagmiljøer og i det offentlige ordskiftet om mobbing som et samfunnsproblem. Debatten har vært preget av ulike perspektiver og meningsytringer, men det synes å ha vært enighet om at mobbing fører med seg negative konsekvenser for både individene som rammes og for storsamfunnet som helhet. Barn og ungdom som blir utsatt for mobbing har en betydelig økt risiko for å utvikle psykiske problemer, og psykiske lidelser som angst og depresjon har i økende grad blitt diagnostisert blant ungdom i Norge de seneste årene (Aarø, 2015). Psykiske lidelser har for mange langvarige forløp – for mobbeofre varer de ofte hele livet (Fosse, 2006; Suren, Furu, Reneflot, Nes, Torgersen & Bakken, 2018). Mobbing i grunnskolen er oppgitt som en av årsakene til at elever faller fra senere i utdanningsløpet (Anvik & Gustavsen, 2012).

Mediene har de seneste årene vært preget av saker hvor mobbeofre har anmeldt kommuner for mangelfull handling og oppfølging ved kjennskap til mobbing. Flere har vunnet fram i domstolene og blitt tilkjent store erstatningsbeløp (Bjerkedal, 2017; Hegvold, 2016). Medienes fokus på konsekvensene av mobbing har løftet spørsmål knyttet til effektiviteten av virkemidler og ansvarsfordelingen mellom skoleeier, rektor, lærere og andre aktører i arbeidet mot mobbing.

Den politiske styringen av skolene er sterk og har de siste tiårene vært preget av flere reformer og lovendringer. I 2017 trådte revidert kapittel 9 A i opplæringsloven i kraft, som ble omtalt som en styrking av elevenes rettigheter, tydeliggjøre skolens ansvar når elever mobbes, og fungere som et «effektivt virkemiddel mot mobbing og dårlige skolemiljøer» (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 5). Tidlige funn i evalueringer av reviderte kapittel 9 A viser til ulik regelverkskompetanse og praksis mellom skoler og ansattgrupper i skolen, i tillegg til utfordringer med implementeringen; særlig knyttet til skjønnsutøvelse og ressurser (Deloitte, 2019; Respons Analyse, 2018, Strand & Jensen, 2019; Veland, 2019). I både samfunnsdebatten og forskning har lærerens rettssikkerhet blitt løftet opp som en utfordring i implementeringen av kapittel 9 A (Lerø, 2019), hvor forbundssekretæren i Skolenes Landsforbund i 2019 uttalte at lærere over hele landet nå er livredde for å «si noe, gjøre noe, kreve noe eller foreslå noe» (Holstad, 2019).

Med bakgrunn i disse momentene kan det reises flere interessante spørsmål: Hvordan har kapittel 9 A blitt implementert i skolene, nå tre skoleår etter revideringen av kapitlet? Har innføringen av aktivitetsplikten ført til nye retningslinjer og endret praksis i skolene? Virker loven forebyggende? Sikrer den en praksis som er i tråd med nulltoleranse mot mobbing? Er det aspekter ved lovens rammer eller aktørenes atferd eller interesser som vanskeliggjør oppnåelsen av intensjonene og pliktene i loven? Oppgavens formål er å besvare disse spørsmålene og å bidra til ytterligere innsikt i implementeringen av loven.

## 1.1 Bakgrunnen for endringer i kapittel 9 A

Vedtaket om å revidere opplæringslovens kapittel 9 A i 2017 kom etter mange års arbeid med bruk av lovregulering og andre virkemidler i arbeidet med skolemiljø og mot mobbing. Sentralt tiltak var innføringen av kapittel 9 A i opplæringsloven, prosjektet *Manifest mot mobbing*, og økonomisk støtte til antimobbe- og skolemiljøprogrammer (NOU, 2015:2, s. 176).

*Manifest mot mobbing* var et initiativ under Kjell Magne Bondeviks andre regjering, i samarbeid med KS, Utdanningsforbundet, Foreldreutvalget for grunnskolen og Barneombudet. Initiativets uttalte mål var å sikre nullforekomst av mobbing innen to år (NRK, 2002; Tikkanen & Junge, 2004, s. 1). Satsningen fortsatte i to perioder, senest i perioden 2011-2014 (Regjeringen, u. å.). I samme tid som *Manifest mot mobbing* først ble innført vedtok stortinget å tilføye kapittel 9 A til opplæringsloven (Opplæringslova, 1998). De nye paragrafene trådte i kraft i april 2003 og ble av omtalt som «det viktigste tiltaket iverksatt av regjeringen i «Manifest mot mobbing»» (Tikkanen & Junge, 2004, s. 68). Innføringen av kapittel 9 A signaliserte viktigheten av det psykososiale miljøet i skolen og ga samtidig skolene tydeligere plikter og krav om prosedyrer (Tikkanen & Junge, 2004, s. 68). Sentralt i lovverket var rektors mulighet til å fatte enkeltvedtak i mobbesaker etter forvaltningsloven (Utdanningsdirektoratet, 2014).

Et av de mest benyttede virkemidlene etter 2002 var økonomisk støtte til programmer. Programmene ble innført som verktøy i det forbyggende arbeidet mot mobbing og for å fremme et godt psykososialt miljø i skolene (NOU 2015:2, s. 176). Tall fra første periode med *Manifest mot mobbing* viste at en høy andel av norske kommuner var involvert i ett eller flere slike programmer (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2003). Programeiernes egne evalueringer fant at programmene var effektive i å forebygge mobbing i skolen. Eksterne forskere mente på sin side at det var utfordrende å faktisk vite *hva* som hadde effekt (Eriksen, Hegna, Bakken & Lyng, 2014). Analyser fra Elevundersøkelsen noen år tidligere viste at det ikke var lavere andel mobbing på skoler som deltok i slike programmer sammenlignet med skoler som ikke deltok (Lødding & Vibe, 2010). Utdanningsdirektoratet uttalte den gang følgende om resultatene:

En burde forvente mindre mobbing, mindre uro og mer trivsel på disse skolene. Når så ikke er tilfelle, er det sannsynlig å tro at programmer kun har en korttidseffekt og ikke egner seg for å oppnå langvarige forbedringer av læringsmiljøet på skolene (NRK, 2011).

Eriksen et. al. (2014) konkluderte med at antimobbe- og skolemiljøprogrammene i teorien eksisterte i rendyrket form, men i praksis ble oppfattet og behandlet som en «felles bank av tiltak» skolene benyttet for å supplere arbeidet (Eriksen et. al., 2014, s. 12). Til tross for positiv endring på noen skoler, var det heftet usikkerhet til om endringen skyldtes programdeltagelsen (Eriksen et. al., 2014, s. 19).

Et av de senere tiltakene var innføringen av mobbeombud. En evaluering av prøveordningen i Buskerud, Østfold, Nordland og Hordaland i 2014 viste at ordningen virket ulikt i fylkene, men at tre av fire ombud opplevde mandatet fra myndighetene som åpent og lite konkret (Hvitsand & Vardheim, 2016, s. 7). Til tross for informasjonsspredning om ordningen, mottok ombudene i varierende grad henvendelser



fra foresatte, elever og skoler (Hvitsand & Vardheim, 2016, s. 8). Ordningen ble permanent under fylkeskommunen i alle fylker i 2018 (Regjeringen, 2018).

## **1.2        Prosessen fram til nytt kapittel 9 A**

I 2014 varslet daværende kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen at til tross for at myndighetene over flere år hadde bevilget titalls millioner kroner til bruk av antimobbeprogrammer hadde de ikke lyktes å få ned andelen elever som mobbes i skolene<sup>1</sup> (Nettavisen, 2014). Prosessen med å endre lovverket og virkemiddelbruken begynte allerede i 2013, da Kunnskapsdepartementet satte ned ekspertutvalget heretter referert til som *Djupedalsutvalget*. Utvalgets mandat var å gi sine anbefalinger i arbeidet med å sikre barn og unge et godt og trygt skolemiljø.

### *1.2.1 NOU 2015:2: Djupedalsutvalgets anbefalinger*

I 2015 avleverte utvalget rapporten *NOU 2015:2 Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Et av de fire hovedperspektivene utvalget prioriterte var at «samfunnet skal ha en nullvisjon om og nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering» (NOU 2015:2, s. 17).

Blant utvalgets hovedutfordringer knyttet til å sikre elever trygge psykososiale miljøer er særlig tre sentrale for denne oppgaven. Den første omhandlet elevens rettssikkerhet, hvor utvalget mente at elevenes rettigheter ikke ble oppfylt fordi regelverksetterlevelsen i skolen var svak (NOU 2015:2, s. 18). Per 2015 var opplæringsloven uten rettslige midler for å sikre gjennomføring av vedtak. Utvalget påpekte også at rettssikkerheten var svak fordi skoleeiere, skoler, foresatte og elever ikke hadde god nok kjennskap til eller forståelse av regelverket (NOU 2015, s. 18). Den andre utfordringen lå i skolekulturen, hvor utvalget fant at det fokuseres for lite på nulltoleranse for mobbing, at noen skoleledere og ansatte mener det ikke forekommer mobbing på skolene eller at mobbing tolkes som et problem som ikke kan løses (NOU 2015:2, s. 19). En tredje utfordringen var *ansvarliggjøring*. Utvalget mente at skoleeierens og skoleledernes kapasitet til å arbeide systematisk og langsiktig med å utvikle et godt skolemiljø var mangelfull (NOU 2015:2, s. 19). De mente skolene var for lite bevisste hvilke tiltak de prioriterte å benytte og at de i liten grad vurderte om tiltakene fungerte (NOU 2015:2, s. 19). Utvalget presiserte nødvendigheten av tiltak rettet mot skoleledelse og klasseledelse, da begge er sentrale faktorer i dette arbeidet. Utvalget oppga at skoleledelsen mangler forskningsbasert kompetanse i hva som er effektive metoder i arbeidet med det psykososiale miljøet, at noen skoler ikke benytter seg av de beste strategiene og at noen ansatte mangler kunnskap om mobbing (NOU 2015:2, s. 19).

For å ta tak i utfordringene pekte utvalget på behovet for å legge til rette for en større statlig satsning på skolebasert kompetanseutvikling for å gjøre skolene tryggere på å håndtere regelverk og det forebyggende arbeidet, å sikre en målrettet innsats i arbeidet for å håndtere og forebygge mobbing, i tillegg til å endre opplæringsloven slik at skole og skoleeiers plikter tydeliggjøres og elevens rettsvern styrkes (NOU 2015:2, s. 20-21).

<sup>1</sup> Fra 2016 til 2020 fikk programmene PALS, Olweus og LP videre statsstøtte (Regjeringen, 2019).

### 1.2.2 Kunnskapsdepartementets forslag til nytt kapittel 9 A

I etterkant av arbeidet til Djupedalsutvalget utarbeidet Kunnskapsdepartementet et forslag til nytt kapittel 9 A i opplæringsloven (Kunnskapsdepartementet, 2016). Sentrale endringer i forslaget var følgende:

- En ny aktivitetsplikt og skjerpet aktivitetsplikt dersom det er ansatte som krenker elever. I plikten ligger plikt til å følge med, undersøke, gripe inn, varsle skoleledelse, varsle skoleeier ved alvorlige tilfeller eller dersom ansatte krenker en elev, plikt til å sette inn tiltak og plikt til å dokumentere
- Fylkesmannen som håndhevingsmyndighet ved brudd på aktivitetsplikten
- Hjemmel for pålegg om retting og pålegg om tiltak ved brudd på aktivitetsplikten
- Hjemmel for tvangsmulkt for å sikre oppfyllelse av pålegg ved brudd på aktivitetsplikten
- Lovfesting av nulltoleranse for blant annet mobbing (Kunnskapsdepartementet, 2016, s. 5, 15).

Forslaget ble sendt ut på høring til relevante instanser i juni 2016. Blant høringsinstansene var Skolenes Landsforbund, Skolelederforbundet, Norsk Lektorlag og Utdanningsforbundet (Regjeringen, 2016).

Skolenes Landsforbund pekte i sitt høringssvar på at for å forebygge skolemiljøproblemer har skolene behov for større økonomisk handlingsrom for å øke personaltettheten, i tillegg til større tillit fra myndighetene til at skolene selv kan behandle saker som oppstår på den aktuelle skolen (Skolenes Landsforbund, 2016). De var skeptiske til hvorvidt lovendringen ville føre til bedre eller raskere handling og saksbehandling, og mente det var uklokt at håndhevingmyndigheten skulle flyttes til Fylkesmannen av hensyn til saksbehandlingstid (Skolenes Landsforbund, 2016). De pekte også på at forslaget ikke la opp til at skoleeier skal sette inn ekstra ressurser for å håndtere krevende saker, som potensielt vil gå utover andre elevers rettigheter (Skolenes Landsforbund, 2016).

Skolelederforbundet uttalte i sitt høringssvar at forslaget til aktivitetsplikt var oppklarende, men at saksbehandlingskravet måtte presiseres, i tillegg til en presisering av klageinstansens forhold til skoleledernes skjønnsutøvelse (Skolelederforbundet, 2016). De uttrykte bekymring rundt ansattes kjennskap til forsvarlig saksbehandling:

Det er godt kjent at innenfor saksbehandling i offentlig virksomhet ligger det en motsetning mellom effektivitet og grundighet. I forslaget til ny § 9A-4 ligger det en streng aktivitetsplikt, og som nevnt, dette er Skolelederforbundet enig i. Men dette må ikke gå på bekostning av den nødvendige grundighet som noen saker krever, og dette bør presiseres i lovens forarbeider (Skolelederforbundet, 2016).

Forbundet støttet forslaget om å legge håndhevingsmyndigheten til Fylkesmannen og videre instansens kontroll av skoleleders aktivitetsplikt, saksbehandling og utøvelse av forsvarlig skjønn. De mente likevel at dette forutsetter at skoleledere får nødvendig opplæring i grunnleggende offentlig saksbehandling (Skolelederforbundet, 2016). Det ble påpekt at skolelederne har bedre kjennskap til de faktiske forhold i 9 A-saker grunnet deres nærhet til de involvert partene, og at kontrollerende myndighet derfor bør utøve forsiktighet ved prøvelse av skjønnsmessige vurdering gjort i skolene (Skolelederforbundet, 2016). Forbundet mente videre at departementet i høringsnotatet

stilte høye krav til skoleeier hva gjaldt lovforståelse og opplæring av ansatte i skolen. De presiserte at dersom målet var at regelverket skulle fungere godt fra dag én måtte forventningene til skoleeier innfris (Skolelederforbundet, 2016).

Norsk Lektorlag ga i sitt hørings svar støtte til intensjonen i forslaget om aktivitetsplikt, men mente hovedansvaret for aktivitetsplikten måtte plasseres hos skolen og ikke den enkelte ansatte (Norsk Lektorlag, 2016). I saker hvor elever opplever seg krenket av en lærer advarte organisasjonen mot en skjerpet aktivitetsplikt som innebærer rask undersøkelse og innsetting av tiltak, da de mente dette kunne komme i konflikt med ansattes rett til en god saksgang (Norsk Lektorlag, 2016). De stilte også spørsmålsteget ved pålegget om å varsle skoleeier i slike saker, da slike saker ofte kun handler om dårlig kommunikasjon (Norsk Lektorlag, 2016). De mente også at undersøkelsesplikten burde presiseres, og at større ansvar burde ligge på ledelse og berørte kontaktlærere i komplekse saker (Norsk Lektorlag, 2016). De også understrekte viktigheten av at aktivitetsplikten ikke fører med seg en dokumentasjonsplikt som bidrar til ytterligere byråkratisering og tidsbruk for lærerne (Norsk Lektorlag, 2016). Laget presiserte herunder behovet for gode rammebetingelser og at det er kontaktlærere og faglærere som i første omgang sørger for at elevene opplever en trygg skolehverdag – og da må de få nok tid til å følge opp aktivitetsplikten og arbeide forebyggende (Norsk Lektorlag, 2016). Videre mente de at det burde være skoleleders ansvar å sette inn gode tiltak, og at det er skoleeier som bør ha ansvar for å sikre at skolene har tilstrekkelig kompetanse (Norsk Lektorlag, 2016). De uttrykte også et behov for kompetanseheving, at kunnskap om avdekking, håndtering og tiltak mot mobbing må inkluderes i utdanningstilbudet (Norsk Lektorlag, 2016).

Utdanningsforbundet skrev i sitt hørings svar at lovregulering kun er *ett* virkemiddel som kan benyttes for å sikre et godt psykososialt skolemiljø for elever, og at kompetanseheving var et ønsket tilleggstiltak (Utdanningsforbundet, 2016). De etterlyste også en vurdering av blant annet lærertetthet og tidsbruk i skolen. Forbundet problematiserte innlemmingen av begrepet *nulltoleranse* i lovverket, da de mente det er nokså ulik forståelse for innholdet i begrepet i skolen (Utdanningsforbundet, 2016). Forbundet uttrykte støtte til innføringen av en aktivitetsplikt, men mente i likhet med andre høringsinstanser at skoleeier ikke burde varsles i saker hvor elever opplever seg krenket av en ansatt *før* mistanken er undersøkt, kun ved kjennskap til faktiske forhold (Utdanningsforbundet, 2016). Utdanningsforbundet presiserte at det skal være rom for bruk av skjønn i hvilke saker som varsles i skolen (Utdanningsforbundet, 2016).

Til forslaget om å oppheve enkeltvedtaket og gi håndhevingsmyndighet til Fylkesmannen uttalte Utdanningsforbundet seg skeptiske. Selv om ordningen med enkeltvedtak ikke har fungert optimalt mente forbundet at det var usikkert om lovforslaget ville ha de tilsiktede konsekvensene Kunnskapsdepartementet forutså (Utdanningsforbundet, 2016). Forbundet trakk fram at lang saksbehandlingstid kan ha dramatiske konsekvenser for elever og uttrykte usikkerhet til hvorvidt denne blir kortere av å flytte håndhevingsmyndigheten, i tillegg til at de vurderte at et enkeltvedtak ville ha større garanti for rettssikkerhet og kontradiksjon for involverte parter (Utdanningsforbundet, 2016). Utdanningsforbundet (2016) mente saker om skolemiljø burde løses på lavest mulig nivå, og fryktet et økt dokumentasjonskrav og en mer ressurskrevende hverdag.

Etter høringsrunden i 2016 ble lovendringsforslaget til opplæringslovens kapittel 9 A presentert i 2017 (Kunnskapsdepartementet, 2017). Bakgrunnen for lovforslaget var i

stor grad utredningen til Djupedalsutvalget i NOU 2015:2, i tillegg til at regjeringen og departementet i statsbudsjettet for 2016 hadde forpliktet seg til en «målrettet og kunnskapsbasert innsats for godt skole- og barnehagemiljø og mot mobbing» (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 10). Sentralt i denne innsatsen lå det at regelverket skal virke, at kompetansen skal nå helt ut (Kunnskapsdepartementet, 2017).

Ifølge Kunnskapsdepartementet skulle et nytt regelverk styrke rettighetene til elevene som blir mobbet og deres foresatte og i tillegg fungere som «et effektivt virkemiddel mot mobbing og dårlige skolemiljøer» (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 5). De foreslåtte endringene skulle tydeliggjøre skolenes ansvar når elever mobbes. Forslaget var en fullrevisjon av lovreguleringen av elevenes skolemiljø, og det ligger nå en forventning i regelverket om at skolene skal handle raskt og effektivt i enkeltsaker og mobilisere forebyggende arbeid (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 5-6). I juni 2017 vedtok Stortinget lovendringsforslaget, og loven trådte i kraft 1. august 2017 (Opplæringslova, 1998).

### 1.2.3 Relevante paragrafer i kapittel 9 A

§ 9 A-3 presiserer at «skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering» (Opplæringslova, 1998). Samme paragraf sier at skolen er pålagt å arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme et godt psykososialt miljø i skolen og at dette er rektors ansvar (Opplæringslova, 1998).

I § 9 A-4 reguleres *aktivitetsplikten* som er pålagt alle som arbeider i skolen. Alle ansatte skal følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø og skal gripe inn mot uønsket atferd, eksempelvis mobbing (Opplæringslova, 1998). Rektor skal varsles ved mistanke eller kjennskap til at elever ikke har et trygt skolemiljø og skolen skal snarlig undersøke saken. Dette gjelder også dersom en elev selv sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt (Opplæringslova, 1998). Rektor er videre pålagt å varsle skoleeier i alvorlige tilfeller.

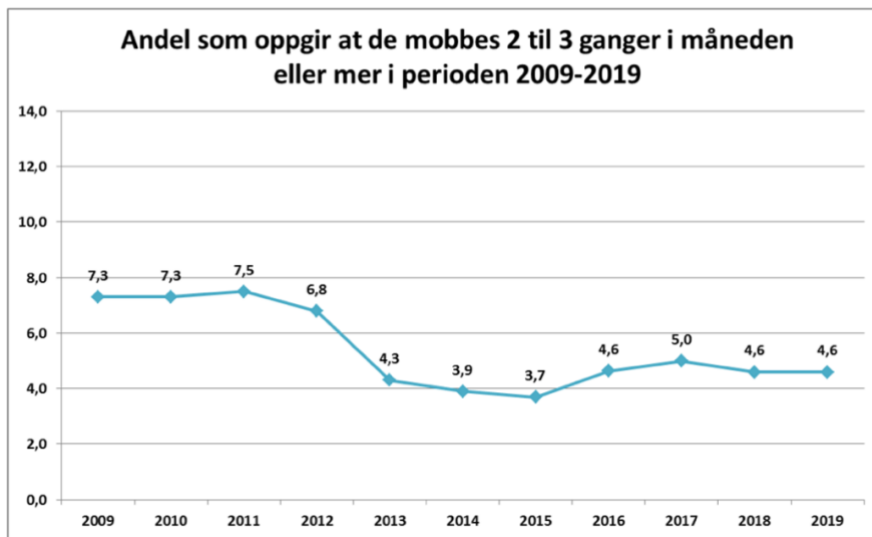
Paragrafen regulerer også *hvordan* skoler skal gjøre tiltak i saker. Skolene er pålagt å lage en skriftlig plan hvor det presiseres hvilke problemer tiltaket skal løse, hvilke tiltak skolen har planlagt, når disse tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføringen og når tiltaket skal evalueres (Opplæringslova, 1998). Skolene er pliktige til å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle plikten. § 9 A-5 regulerer hva ansatte i skolen skal gjøre dersom de får kjennskap til eller mistanke om at en ansatt utsetter en elev for krenkelser. Da skal rektor varsles og videre varsle skoleeier. Dersom ledelsen står bak handlingen skal skoleeier varsles direkte (Opplæringslova, 1998).

§ 9 A-6 presiserer at det er Fylkesmannen som skal håndheve aktivitetsplikten, og foresatte eller eleven kan melde inn en sak til Fylkesmannen etter den er tatt opp med skoleleder (Opplæringslova, 1998). Fylkesmannen skal deretter avgjøre hvorvidt aktivitetsplikten etter §§ 9 A-4 og 9 A-5 er oppfylt, og skoler og skoleeiere er pliktige å legge fram alle opplysninger til Fylkesmannen (Opplæringslova, 1998). Dersom Fylkesmannen finner at skolen ikke oppfylder aktivitetsplikten skal Fylkesmannen vedta hvilke tiltak skolen skal gjennomføre, sette en frist for disse og følge opp saken (Opplæringslova, 1998). For å sikre gjennomføring av vedtak etter § 9 A-6 kan Fylkesmannen fastsette tvangsmulkt for skoleeieren uten skoleeiers klagerett (Opplæringslova, 1998).

### 1.3 Tidlige effekter av kapittel 9 A

Funn om tidlige effekter av innføringen av kapittel 9 A vises i elevrapportert mobbing og innmeldte saker til fylkesmennene.

Den største obligatoriske kartleggingen av elevers skolemiljø er *Elevundersøkelsen*, hvor elever i 7. og 10. trinn årlig stilles spørsmål om blant annet mobbing (Utdanningsdirektoratet, 2018). Tall fra undersøkelsen viser en liten prosentvis nedgang i andelen mobbet i årene etter 2017<sup>2</sup> (Wendelborg, 2020b):



Figur 1. Andel elever som oppgir at de mobbes 2 til 3 ganger i måneden eller mer i perioden 2009-2019. Fra *Mobbing og arbeidsro i skolen: Analyse av Elevundersøkelsen 2019*. Gjengitt med tillatelse.

Funn fra undersøkelsen viser også at rundt halvparten av fylkene på 7. og 10. trinn hadde en positiv økning på indeksen «felles regler» det første året etter innføringen av nytt kapittel 9 A. Indeksen omhandler elevenes kjennskap til regler for skolemiljøet og elevenes opplevelser av de ansattes håndheving av reglene og reaksjoner ved regelbrudd (Wendelborg, 2019, s. 53). I rapporten beskrev Wendelborg (2019) resultatene slik:

Det kan tenkes de nye regler om skolemiljø som ble vedtatt av Stortinget og trådte i kraft 1. august 2017 (Opplæringslova, 1998), hvor det blir understreket at skolene skal arbeide kontinuerlig og systematisk for et trygt skolemiljø og skolens aktivitetsplikt ble lovfestet, gjenspeiler seg i disse resultatene. Det kan ha medført til et økt fokus [på] hvilke regler som gjelder og hvordan skolen reagerer på regelbrudd (Wendelborg, 2019, s. 53).

Sett opp mot tilsvarende analyse fra 2019/2020 holdt de økte verdiene seg relativt stabile (Wendelborg, 2020a, s. 53). Analysen viser at Trøndelag på fylkesbasis hadde økning på indeksen *Felles regler* for 7. trinn og 10. trinn fra 2017 til 2019, men til tross for en økning var verdiene fortsatt i nedre halvdel sammenlignet med de andre fylkene

<sup>2</sup> Definisjonen av mobbing og spørsmålene om mobbing har blitt revidert i undersøkelsen mellom 2009 og 2019 (Wendelborg, 2020b, s. 5-6). Nedgangen kan skyldes metodiske endringer i selve undersøkelsen eller en reell nedgang i mobbing som har stabilisert seg (Wendelborg, 2020b, s. 5).

og var gjennomsnittlig lavest i 2018 (Wendelborg, 2020a, s. 53-54). For indeksen *Mobbing i skolen* var det en nedgang i andelen som oppga at de mobbes fra 2018/2019 til 2019/2020, men rapporten fant ikke at dette ga utslag av betydning i effektstørrelse for 7. trinn eller 10. trinn (Wendelborg, 2019, s. 58-59).

Data fra *Ungdata*, en annen spørreundersøkelse som omhandler blant annet mobbing og psykisk helse<sup>3</sup>, fant i 2018 at 8 prosent av ungdom på landsbasis og 9 prosent av ungdom i Trøndelag oppga at de mobbes av andre ungdommer på skolen eller i fritiden opptil to ganger i måneden<sup>4</sup> (Ungdata, u. å.; 2016).

Samtidig som andelen mobbet har holdt seg stabilt, og elever i større grad opplever at de ansatte i skolen reagerer likt på regelbrudd som mobbing (Wendelborg, 2019; 2020b), viser tall fra Fylkesmannen i Trøndelag at i sakene meldt inn skoleåret 2017/2018 fant de brudd på aktivitetsplikten i 99 av 126 saker (Egge & Aabakken, 2020). I 18 ferdigbehandlede saker fra andre halvdel av 2019 fant Fylkesmannen i Trøndelag brudd på aktivitetsplikten i samtlige saker (Utdanningsdirektoratet, 2019b).

## 1.4 Avgrensning av problemstilling

Interessen i oppgaven ligger på opplæringslovens kapittel 9 A i et implementeringsperspektiv; altså hvordan skoleeier, rektorer og lærere i skolene har implementert lovverket. Kapittel 9 A i opplæringsloven omfatter elevenes psykososiale skolemiljø og herunder handlinger som utfordrer dette: mobbing, krenkelser, vold og trakassering. Fokuset i oppgaven ligger på hvilke virkninger implementeringen har på håndtering av saker som omhandler *mobbing* spesielt, og herunder hvordan aktørene tolker, forholder seg til og praktiserer i lys av lovfestingen av nulltoleranse mot mobbing i skolen. Relevante paragrafer er §§ 9A-3, 9 A-4, 9 A-5 og 9 A-6, gjengitt i kapittel 1.2.3.

Målet med studien er å undersøke hvordan lovverket er implementert i grunnskolen, og følgelig hvordan det i etterkant av lovendringen arbeides forebyggende og akutt med 9 A-saker i lys av lovens krav til nulltoleranse mot mobbing på ulike nivåer i kommunene, sett fra skoleeier, skoleleder og lærer sitt perspektiv. Endringer i andelen elever som oppgir at de mobbes i skolen er ett mål på om implementeringen har lyktes. Er annet suksesskriterium er hvorvidt lovens plikter tolkes etter og praktiseres i tråd med lovens intensjoner. Dersom dette ikke er tilfellet, vil det påvirke hvorvidt elever mobbes eller opplever seg hørt i en skole som skal sikre et trygt og godt skolemiljø. Læreren er implementeringsaktøren som er elevene nærmest og er derfor av særlig interesse, men fordi rektor har særskilt ansvar etter loven er deres praksis også viktig. Skoleeier har innsikt i kommunal praksis og overordnet ansvar for elevenes skolemiljø, og derfor er deres perspektiver også relevant i denne studien.

<sup>3</sup> Kvaliteten på undersøkelsen har vært gjenstand for debatt i Trøndelag under utarbeidelsen av denne oppgaven, da Trondheim kommune vedtok å trekke seg ut våren 2020. Kommunen var kritisk til spørsmål i undersøkelsen og at disse kunne være ledende i negativ retning, i tillegg til at de opplevde liten nytte av undersøkelsen (Nyvoll, 2020). NOVA uttalte at undersøkelsen gir ungdom en mulighet til å fortelle myndighetene hvordan de har det, som gir myndighetene et kunnskapsgrunnlag for utviklingen av oppvekstpolitikken (Bakken, Sletten & Ødegård, 2020).

<sup>4</sup> Definisjonene av mobbing i henholdsvis Ungdata og Elevundersøkelsen er ulike, i tillegg til forskjeller i antallet respondenter. Dette kan påvirke andel som oppgir å bli mobbet. I tillegg omhandler Ungdataundersøkelsen også ungdoms fritid.

Implementeringsaktørenes kunnskaper, holdninger og interesser er vesentlige faktorer i oppgaven. Innen Prinsipal-agent-teorien er *policydrift* (engelsk: policy drift) et sentralt begrep som brukes for å beskrive fenomenet hvor offentlige ansatte avviker fra det politiske agenter har tiltenkt i politikktutforming, og ifølge Kiser (1999) er en av årsakene til at aktørene kan avvike fra et tiltaks intensjoner at deres interesser eller mål ikke er i overenstemmelse med intensjonene eller målene i policyen (Kiser, 1999, s. 154). Lipsky (2010) viser hvordan bakkebyråkratene opplever dilemmaer mellom regelfølgning og skjønnsutøvelse ved implementering av tiltak i sin bakkebyråkrateteori. Struktur- og ressursfaktorer er også av interesse i oppgaven, da tidligere forskning peker på utfordringer knyttet til både tidsbruk og samarbeid med andre aktører (Deloitte, 2019). Slike faktorer er ifølge teoretiske betydningsfulle for graden av måloppnåelse for offentlige tiltak (Baklien, 2007). Oppgavens problemstilling er følgende:

*Hvordan virker endringene i opplæringslovens kapittel 9 A på implementeringsaktørenes praksis i skolen? Oppfylles lovens intensjoner om nulltoleranse mot mobbing, eller viser implementeringen tegn på målkonflikter og policydrift?*

For å besvare oppgavens problemstilling studeres implementeringen av lovverket ved bruk av implementeringsteori fra Winter og Nielsen (2009) og Baklien (2000), i tillegg til Lipsky (2010) sin teori om bakkebyråkraten og Prinsipal-agent-teorien. Supplert med funn fra tidligere forskning på kapittel 9 A og regelverkskompetanse i skolen utgjør dette grunnlaget for å forklare analysens funn.

Implementeringen studeres gjennom en kvalitativ analyse av datamateriell fra 18 dybdeintervjuer med åtte lærere og fem rektorer som representerer ni skoler i fire kommuner i Trøndelag Fylke, i tillegg til de respektive kommunalsjefene innen utdanning og oppvekst i samtlige kommuner. Intervju med én informant fra Fylkesmannen i Trøndelag benyttes som et supplement i analysen. For å finne svar på aktørenes kunnskaper, fortolkninger og praksis etter lovendringen, og herunder ressurs- og strukturfaktorens påvirkning på praksisen, vektlegges disse forskningsspørsmålene:

- **Hvordan er de ansattes kompetansegrunnlag på mobbing og lovens plikter?** Herunder er det sentralt å undersøke hvilken kompetanse de ansatte har på mobbing, hvordan informasjonen om lovverket er tilgjengeliggjort for aktørene, og hvilken opplæring som er gitt på lovens plikter. I en forlengelse av dette er det interessant å finne svar på hvordan aktørene forstår sentrale begreper i lovverket, som mobbing og nulltoleranse. Djupedalsutvalget har tidligere pekt på utfordringer med lærernes regelverkskompetanse (NOU 2015:2, s. 201-202), og det er derfor spesielt interessant å undersøke lærernes kjennskap til og tolkninger av aktivitetsplikten, da de i størst grad er i kontakt med elevene.
- **Hvordan har nytt kapittel 9 A påvirket praksisen til aktørene? Har de holdninger, interesser eller mål som kolliderer med lovens intensjoner om praksis?** Her er det spesielt interessant å undersøke hvorvidt den tydeliggjorte ansvarsfordelingen og pliktene tilknyttet §§ 9 A-4 og 9 A-5 har ført til endringer av skolens retningslinjer og praksis: etterleves pliktene i lovverket i praksisen hos aktørene? Det er også ønskelig å finne svar på om de som praktiserer pliktene i loven finner de nyttige og til hjelp i arbeidet, eller om de har holdninger eller interesser tilknyttet pliktene som kan hindre måloppnåelse. Dette gjelder både holdninger til mobbing som fenomen, men også holdninger til

lovendringen og hvordan disse samsvarer med de ansattes interesser og mål for elevene.

- **Hvordan virker strukturer og ressurser knyttet til lovverket inn på praksis og måloppnåelse?** I tillegg til å undersøke aktørpåvirkning er det av interesse å finne ut hvordan rammebetingelser knyttet til struktur, ressurser og ansvarsfordeling påvirker praksisen til aktørene, herunder særlig hvilke erfaringer aktørene har fra interaksjonen med håndhevingsinstansen som nå ligger hos fylkesmannen.

## 1.5 Oppgavens bidrag

Det eksisterer til forfatterens kjennskap få evalueringer fra de første to årene etter lovendringene trådte i kraft. Det er publisert en større evaluering (Deloitte, 2019), i tillegg til mindre rapporter fra ulike organisasjoner. Et utvalg masteroppgaver har undersøkt tidlige virkninger av lovendringene med utgangspunkt i ulike teoretiske bidrag.

Denne oppgaven er blant de første, om ikke den første, innen statsvitenskap som evaluerer revideringen kapittel 9 A, og en av de første studiene generelt som har en teoretisk forankring i policyanalyse og implementeringsteori. Det er også en av få studier som undersøker virkninger ved å innhente erfaringer fra lærere, skoleledere, skoleeiere og fylkesmannen i ett og samme prosjekt. Denne studien er et forsøk på å skissere et helhetlig bilde av implementeringen, for å slik kunne beskrive sammenhengen i virkningene og endringer i praksis hos flere av aktørgruppene. Slik bidrar resultatene fra studien inn i diskusjonen om skoleeieres, skolelederes og læreres kompetanse og praksis knyttet til mobbing, skolemiljø og regulerende lovverk. Oppgavens funn bidrar til å si noe om implementeringen av en omfattende lovrevisjon av et område myndighetene fram til 2017 regulerte med ulike virkemidler uten å oppnå tilfredsstillende resultater. Nå når myndighetene reviderer opplæringsloven i sin helhet kan funn fra studien bidra i debatten om hvordan arbeidet mot mobbing skal reguleres i framtiden.

## 1.6 Oppgavens oppbygning

I kapittel 2 er viet til en presentasjon av tidligere forskning på kapittel 9 A og funn fra forskning på regelverkskompetanse i skolen. I kapittel 3 gjøres det rede for oppgavens teoretiske rammeverk. Her beskrives utvalgte teorier og litteratur som ansees relevant for oppgavens tematikk og problemstilling, med en hovedtyngde innen implementeringsteori. Metodiske valg vil bli gjengitt og drøftet i kapittel 4, hvor valg knyttet til forskningsmetode, utvalg og databehandling presenteres og også forskningens kvalitet diskuteres. Kapittel 5 til og med kapittel 9 er viet til den empiriske analysen av dataene, hvor analysens funn drøftes opp mot tidligere forskning og teoretiske bidrag. Til sist vil viktige funn og videre forskning reflekteres over avslutningsvis i kapittel 10.



## 2. Tidligere forskning

Forskningen som presenteres i dette kapittelet viser funn fra tidlige evalueringer av kapittel 9 A, i tillegg til funn knyttet til ansatte i skolen sin regelverkskompetanse. Tidligere forskning virker sammen med det teoretiske rammeverket i kapittel 3 som et grunnlag for utarbeidelsen av forskningsspørsmålene og blir anvendt for å diskutere og forklare analysens funn.

### 2.1 Implementeringen av nytt kapittel 9 A

Etter revideringen av kapittel 9 A har det blitt publisert forskning på og evalueringer av lovendringene som peker på tidlige erfaringer og virkninger fra de første to årene etter loven trådte i kraft.

#### 2.1.1 Offentlige evalueringer

Barneombudet avleverte i 2018 en rapport til fylkesmennene med en vurdering av hvordan institusjonen behandlet saker og fattet vedtak i saker etter den nye håndhevsingsordningen (Barneombudet, 2018). Funn viste at saksbehandlingen hadde blitt enklere (det ble likevel vist til variasjoner i saksbehandlingstiden), raskere og tryggere generelt, og ombudet mente økningen i meldte saker viste at ordningen har blitt mer tilgjengelig for elever og foresatte (Barneombudet, 2018, s. 4). Rapporten fant at fylkesmennene fulgte lovens retningslinjer om å legge elevens subjektive opplevelse til grunn i vurderinger av om kravene til skolemiljøet er oppfylt, i tillegg til at fylkesmennene generelt var opptatte av å høre på eleven og å komme i gang med saksbehandling og å sette inn tiltak raskt (Barneombudet, 2018, s. 4). Funn viser at fylkesmennene ikke alltid foretar en reell vurdering av *barnets beste*, men viser til lovhjemmel uten at det fremgår *hva* som er barnets beste (Barneombudet, 2018, s. 4). Funn viste videre at det også var for store forskjeller i vurderingen av aktivitetsplikten, hvor noen embeter kun vurderte enkelte av delpliktene. I tillegg viste funn at det var store forskjeller i hvor konkrete tiltak embetene vedtok at skolen skulle innføre dersom aktivitetsplikten ikke var oppfylt (Barneombudet, 2018, s. 4).

Etter lovendringen er det gjennomført en større evaluering av virkninger for elever, ansatte i skolen, skoleeier og statsforvaltningen på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Hovedmålene i evalueringen var å vurdere måloppnåelsen og implementeringen av loven, å få svar fra aktørene på konsekvenser og erfaringer med lovendringen, og å undersøke informasjonen og kommunikasjonen mellom målgruppene (Deloitte, 2019, s. vii). Funnene skulle benyttes av myndighetene for å vurdere en revidering av lovverket etter to år. Evalueringen viser til flere relevante funn.

Funn viser at skoleeier og ansatte opplevde å ha god kunnskap om pliktene i lovverket, men ifølge rapporten var det fortsatt behov for læring og forbedring (Deloitte, 2019, s. x). Evalueringen viste at det blant aktørene var ulike forståelser av regelverket, noe som igjen førte til ulik praksis i håndheving av loven (Deloitte, 2019, s. viii). De sentrale målsettingene med lovendringene ble likevel funnet å være oppnådd, da rapporten viste at det har skjedd endringer i skolens praksis (Deloitte, 2019, s. viii). Ifølge rapporten utarbeidet skolene gjennomgående flere aktivitetsplaner etter lovendringen enn tidligere, som ifølge Deloitte (2019) indikerte at skolene i større grad nå sørger for en systematisk oppfølging av situasjoner hvor elever ikke har et godt skolemiljø. Ifølge skolene ble også saker håndtert raskere enn før (Deloitte, 2019, s. viii). Deloitte (2019) vurderte også det faktum at flere elever har meldt sak til Fylkesmannen etter lovendringen som et bidrag

som er med på å bidra til å korrigere praksisen, som igjen kan sørge for læring og bedre implementering (Deloitte, 2019, s. viii). En utfordring var likevel lang saksbehandlingstid hos Fylkesmennene, noe som ikke støtter opp under målet om en raskere ordning (Deloitte, 2019, s. viii).

Funn viste videre at innføringen av aktivitetsplikten har ført til raskere handling, mer systematisk oppfølging og mer systematisk forebyggende arbeid i skolene. Skoler uttrykte bekymring for at terskelen for hva som skal regnes som en skolemiljøsak har blitt for lav, og at skolene har fått ansvar for et sakskompleks som kan oppleves svært krevende å håndtere (Deloitte, 2019, s. viii). Elevens stemme og subjektive oppfattelse vektlegges likevel i større grad enn tidligere, både ved vurdering av elevens skolemiljø og ved utarbeiding av aktivitetsplaner og tiltak (Deloitte, 2019, s. ix). Samtidig pekes det på at eleven i noen typer saker får for stor definisjonsmakt, og fokuset på elevens opplevelse medfører også at skoler bruker mye tid på saker de selv ikke ville vurdert til å være en skolemiljøsak (Deloitte, 2019, s. ix). Funn viser at dokumentasjonskravet oppleves som svært krevende i skolene. Ansatte og skoleeiere oppga stor usikkerhet rundt hvilke krav som er gjeldende for å overholde dokumentasjonsplikten, som førte til varierende praksis i skolene og kommunene (Deloitte, 2019, s. ix).

Rettsikkerheten til de ansatte er et tema i rapporten, hvor det stilles spørsmål ved hvorvidt denne blir tilstrekkelig ivaretatt når det er elevens subjektive opplevelse som vektlegges i 9 A-saker (Deloitte, 2019, s. ix). Skoleeiere og skoler rapporterte det som krevende å balansere hensynene i opplæringsloven og arbeidsmiljøloven, og at det er problematisk når ansatte i skolen ikke har rett til kontradiksjon (Deloitte, 2019, s. ix). Skoler har rapportert om at regelverket i noen tilfeller benyttes som et pressmiddel mot skoler og at foresatte har truet skoler om å melde inn 9 A-saker (Deloitte, 2019, s. ix).

Funn viser videre at skoleeier og skoler har opplevelser om at saker hos fylkesmannen ofte ble ensidig belyst fra elevens/foresattes perspektiv (Deloitte, 2019, s. ix). Skoler og skoleeier har opplevd å få sine faglige vurderinger underkjent og at involverte parter ikke blir hørt tilstrekkelig (Deloitte, 2019, s. ix). Skoleeiere og skoler rapporterte at de opplevde det som problematisk at det kan fattes vedtak om tiltak som skolene må iverksette som de selv mener er lite hensiktsmessige (Deloitte, 2019, s. x). Skoler og skoleeier oppga at de ønsket en mulighet til innsyns- og uttalerett, i tillegg til en eventuell klagerett for skoleeier (Deloitte, 2019, s. x).

Oppsummert konkluderte rapporten med et behov for tydeligere føringer for dokumentasjonskravet, tydeligere regler for innsynskrav, og tydeligere retningslinjer for når en 9 A-sak kan avsluttes (Deloitte, 2019, s. x-xi). Det ble foreslått å vurdere og gi skoleeier uttalelsesrett i saker for å redusere behovet for en klagerett, å tydeliggjøre hva som er sentrale vurderinger i saker etter § 9 A-5, og til sist vurdere hensiktsmessigheten av at fylkesmannen fatter detaljerte vedtak om tiltak skoler og skoleeier pålegges å gjennomføre når fylkesmannen mangler innsikt i kontekst, som igjen påvirker treffsikkerheten til tiltakene (Deloitte, 2019, s. x-xi).

### *2.1.2 Annen forskning på kapittel 9 A*

Respons Analyse gjennomførte en undersøkelse om kapittel 9 A på vegne av Utdanningsforbundet, hvor respondentene var skoleledere og tillitsvalgte (Respons Analyse, 2018). Respondentene oppga at de opplevde i stor grad at de ansatte i skolen hadde god kompetanse på regelverk for skolemiljø, hvor 69 prosent opplevde dette i

ganske stor eller stor grad (Respons Analyse, 2018, s. 5). 89 prosent av skolelederne oppga å i ganske stor eller stor grad ha tilstrekkelig kunnskap om samme regelverk (Respons Analyse, 2018, s. 5). 60 prosent av tillitsvalgte svarte at de opplevde at lærerne i skolen hadde tilstrekkelig kunnskap om egnede og lovlige tiltak i arbeidet med skolemiljø i ganske stor eller stor grad, hvor 73 prosent av rektorer oppga å ha denne kunnskapen i ganske stor eller stor grad (Utdanningsforbundet, 2018, s. 7-8).

Nærmere halvparten av de tillitsvalgte oppga at lærerne i ganske stor eller stor grad opplevde at arbeidet med nytt kapittel 9 A hadde resultert i merarbeid, hvor 63 prosent av rektorene oppga tilsvarende (Respons Analyse, 2018, s. 12-13). En høy andel tillitsvalgte og skoleledere oppga at de mente det nye lovverket førte til at elevene i større grad enn tidligere er sikret et trygt psykososialt skolemiljø, hvor henholdsvis 72 prosent av tillitsvalgte og 79 prosent av skoleledere var helt enige eller delvis enige i dette (Respons Analyse, 2018, s. 15-16).

I 2018 og 2019 er det til forfatterens kjennskap avlevert noen masteroppgaver som har forsket på endringene i kapittel 9 A med bakgrunn i ulike fagretninger og teoretiske bidrag, hvor noen av disse er av interesse for oppgavens problemstilling.

Heen (2019) fant at skolens forståelse av og tilnærming til arbeidet med å avdekke mobbing i for liten grad er bygd på forskningsbasert kunnskap og føringene som ligger i lovverket (Heen, 2019, s. 10-11). Heen (2019) fant at rutiner for å avdekke mobbing ikke var planstyrte, systematiske eller langsiktige i stor nok grad, og konkluderte med et behov for kompetanseheving i skolen (Heen, 2019, s. 11).

Storesund og Holven (2019) fant at rektorer i implementeringsprosessen opplevde lojalitetsdilemmaer knyttet til å ivareta elever som mobber andre sine rettigheter og *samtidig* ivareta fellesskapets krav til et trygt og godt skolemiljø (Storesund & Holven, 2019, s. 3). Rektorene rapporterte om særlige utfordringer knyttet til dokumentasjonskravet og håndteringen av komplekse skolemiljø saker. Av positive virkninger ble økt samarbeid med foresatte, raskere saksbehandling og støtte hos fylkesmannen rapportert (Storesund & Holven, 2019, s. 4).

Forfatterne undersøkte også hvordan rektorene definerte pedagogisk skjønn og hvordan de benyttet dette i sitt yrke. Funnene varierte, men de rapporterte om at de måtte benytte seg av og utøve skjønn i arbeidet med kapittel 9 A, på grunn av variasjoner i enkeltsaker, og benyttet seg av tidligere erfaringer, faglig kunnskap og tolkning i møte med lovverket (Storesund & Holven, 2019, s. 112). Strand og Jensen (2018) fant derimot at endringene i loven kan ha ført til at lærere har mindre rom for å utøve skjønn.

Veland (2019) fant i sin oppgave at det var store implementeringsforskjeller blant skolene. Dette gjaldt forståelsen av lovverket, styringen av implementeringen og de praktiske konsekvensene ved skolene (Veland, 2019, s. 7). Forfatteren fant også betydelige forskjeller i måten skolene håndterte varsler knyttet til § 9 A-5 (Veland, 2019, s. 7). Samtlige rektorer mente endringene i lovverket hadde bidratt til et forsterket fokus på elevenes psykososiale miljø, som konkluderes med å antakeligvis øke muligheten for et godt og trygt skolemiljø for elevene (Veland, 2019, s. 7).

## **2.2 Regelverkskompetanse og -etterlevelse i skolen**

I henhold til opplæringslovens § 13-10 er det skoleeiers ansvar å sikre at rettighetene og kravene som er fastsatt i loven oppfylles (Opplæringslova, 1998). Skoleeier er pålagt å ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen etter § 13-1 (Opplæringslova, 1998). Djupedalsutvalget påpekte i sin rapport at lovverket ikke stiller krav til juridisk kompetanse hos skoleleder eller ansatte i skolen (NOU 2015:2, s. 197).

En gjennomgang av statlig styring og virkemiddelbruk i grunnskolen i perioden 1999-2015 viste at det hadde blitt tilført en rekke dokumentasjons- og kompetansekrav, hvor det i perioden også har vært et stort omfang av statlige kompetanseutviklingstiltak rettet mot kommunene (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2015, s. 38). Jorunn Møller fant i sin studie av juridisk kompetanse i skolen at i 40 prosent av skolene svarte respondentene (skoleledere) at de ikke hadde et formelt opplæringstilbud knyttet til opplæringsloven (Smestad, 2013, s. 18). Møller poengterte at det er lærere som møter elever gjennom undervisningen, og da er det utilstrekkelig at kun skoleledere kjenner lovverket (Smestad, 2013, s. 18).

Senter for profesjonsstudier har undersøkt regelverksetterlevelse i grunnskolen. Blant forskernes hovedfokus var skolemiljø, hvor forskerne poengterer at dette er et område hvor individuelle rettigheter er gitt til elever samtidig som rommet for skjønnsutøvelse er relativt stort (Mausethagen, Shavard, Knudsmoen, Lorentzen & Osland, 2019, s. 3). Funn viste utfordringer med regelverksetterlevelse i skolen grunnet ressursituasjonen, som ifølge forskerne betyr at prosedyrer som etableres innen skolemiljø bare til en viss grad kan støtte aktørene i å etterleve de fastsatte reglene (Mausethagen et. al., 2019, s. 3). Ifølge forskerne befinner lærere seg ofte i situasjoner hvor de må ta raske avgjørelser og fordele knappe ressurser mellom elevene i øyeblikket. Når en slik kompleksitet i det faglig-pedagogiske arbeidet opptrer sammen med ressursbegrensninger oppstår det utfordringer med regelverksetterlevelse (Mausethagen et. al., 2019, s. 4). Funn fra rapporten viser at aktørene i relativt stor grad var fornøyde med egen rettslig kompetanse og at organisasjonene hadde velfungerende systemer, men forskerne poengterer at det likevel vil være behov for kompetanse- og støttestrukturer og økte ressurser for å sikre bedre skjønnsvurderinger og regelverksetterlevelse når arbeidets kompleksitet øker (Mausethagen et. al., 2019, s. 4). Forskerne mente det var behov for en diskusjon om ressurser, og i hvilken grad systemene bidrar til å utvikle og sikre god praksis (Mausethagen et. al., 2019).

Resultater fra kompetansehevingsprosjektet «Inkluderende barnehage- og skolemiljø» viser at skoleeiere opplevde økt kompetanse til å følge kravene i kapittel 9 A etter gjennomført kompetanseheving, hvor halvparten av respondentene meldte at antallet elever som rapporterte om mobbing eller andre krenkelser i Elevundersøkelsen ble redusert i løpet av deltakerperioden (Utdanningsdirektoratet, 2019a, s. 2). Dette ble antatt å skyldes økt systematisk arbeid og økt kompetanse etter deltakelse i programmet, men rapporten konkluderte med at det ville være for tidlig å se nedgang av elever som rapporterer om mobbing som resultat av deltakelse i kurset (Utdanningsdirektoratet, 2019a, s. 2).

### 3. Teoretisk rammeverk

Det teoretiske rammeverket danner hovedgrunnlaget de empiriske funnene skal diskuteres opp mot. I dette kapitlet presenteres teori som tenkes å ha forklaringsverdi i diskusjonen av analysens funn. Sentralt for oppgaven er policyanalyse som teorifelt, og herunder implementeringsteori og prosesstudier spesielt. Innen implementeringsteori og evalueringsforskning generelt eksisterer det et utstrakt utvalg teoretiske bidrag, og det er utenfor oppgavens omfang og hensikt å redegjøre for denne omfattende litteraturen. I oppgaven presenteres et utvalg teoretiske bidrag som anses relevante for oppgavens forskningsspørsmål og tematikk.

I kapittel 3.1 presenteres teori om myndigheters valg policyinstrumenter ved innføring av tiltak. Policyanalyse og evaluering som teorifelter redegjøres for i kapittel 3.2, hvor det også presenteres teori særskilt knyttet til evaluering av lover. I kapittel 3.3 gjøres det rede for utvalgte bidrag innen implementeringsteori. Teori som benyttes i oppgaven er i hovedsak hentet fra skandinaviske bidrag som bygger på klassisk implementeringsforskning. Kapittel 3.4 og 3.5 er viet til å presentere sentrale teorier for å beskrive aktørers atferd og interesser i en implementeringsprosess, herunder Lipsky sin Bakkebyråkrattheori og Prinsipal-agent-teorien. Avslutningsvis presenteres med bakgrunn i tidligere forskning og teoretiske bidrag et utvalg antakelser for analysen.

#### 3.1 Myndighetenes policyinstrumenter

Når myndighetene ønsker endring i praksis og atferd hos borgerne kan de ta i bruk ulike instrumenter eller virkemidler. Ifølge Vedung (1998) finnes det ingen uniform klassifisering eller enighet i policymiljøet om klassifiseringen av policyinstrumenter.

Vedung (1998) presenterer i det høyt siterte verket *Carrots, sticks and sermons: Policy instruments & their evaluation* en tredelt modell med henholdsvis *reguleringer*, *økonomiske virkemidler* og *informasjon* som policyinstrumenter. Denne klassifiseringen er relativt lik den beskrevet av Eckhoff (1983). Eckhoff (1983) skisserer fire ulike virkemidler myndighetene kan benytte for å påvirke hvordan borgerne handler i det han kaller *fysiske*, *normative*, *økonomiske* og *pedagogiske* virkemidler (Eckhoff, 1983, s. 29). Av relevans for denne oppgaven er særlig normative virkemidler.

*Normative virkemidler* er ifølge Eckhoff (1983, s. 29) påbud og forbud. Disse kan være det sentrale virkemiddelet som tar sikte på å endre atferden hos målgruppen tiltaket gjelder, men også en del av et tiltak som også benytter økonomiske virkemidler, som for eksempel erstatningsansvar (Eckhoff, 1983, s. 30). Med *økonomiske virkemidler* menes tiltak som påvirker hvordan mennesker vurderer hva som er økonomisk hensiktsmessig atferd (Eckhoff, 1983, s. 31). Slike tiltak kan være myndighetsutøvelse i form av skatter og avgifter, men også være erstatningskrav ved brudd på lovgivning (Eckhoff, 1983, s. 31). Eckhoff (1983) skriver at virkemidlene ofte virker sammen, hvor et av virkemidlene tjener som et hjelpemiddel ved innføringen av et annet virkemiddel, og grensen mellom de ulike virkemidlene er heller ikke streng (Eckhoff, 1983, s. 33). Eckhoff (1983) mener det innen statsvitenskapelig litteratur er vanlig å betrakte *organisering* av selve statsapparatet som et virkemiddel i seg selv (Eckhoff, 1983, s. 34). Han betrakter ikke dette som et virkemiddel, men heller som en faktor som påvirker hvordan de nevnte virkemidlene virker. Organisering og hvilke offentlige etater som blir tildelt en oppgave og hvilke ressurser som blir tildelt vil ha stor påvirkning på *måloppnåelsen* (Eckhoff, 1983, s. 34).

## 3.2 Policystudier og evalueringsteori

Ifølge Winter og Nielsen (2008) blir begrepene *policy analysis* og *policy studies* brukt om hverandre og det derfor er uklarheter rundt definisjonen og bruken av disse begrepene, men policystudier kan forstås som evalueringer av et politikkdesign og dets virkemidler, dets implementeringsprosess og dens virkninger, eller effekten implementeringen har på tiltakets målgruppe. I kapittel 4.2.1 defineres evaluering som begrep og ulike typologier spesifiseres. I kapittel 4.2.2. presenteres teori tilknyttet evaluering av lover spesielt.

### 3.2.1 Evaluering: prosesstudier og effektstudier

Statsviter Evert Vedung definerte i sitt høyt siterte verk *Public Policy and Program Evaluation* evaluering som en «careful retrospective assessment of the merit, worth, and value of administration, output, and outcome of governmental interventions, which is intended to play a role in future, practical action situations» (Vedung, 1997, s. 2).

Innen implementeringsforskning skiller det ofte mellom to hovedtyper evalueringer, i det som kalles *prosesstudier* og *effektstudier*. Baklien (2000) skriver at evalueringer i sin opprinnelse hovedsakelig fokuserte på «effektmålinger og ryddige årsaksmodeller», men mener det har skjedd et skifte og at aksepten for at prosessanalyser kan gi god innsikt og være forskningsmessig interessante har økt (Baklien, 2000, s. 52). Winter og Nielsen (2008) på sin side argumenterer for at det er for snevert å kun analysere prosess eller effekt, og at for noen tiltak vil det ikke gi mening å se på effekter uten å også undersøke prestasjoner (Winter & Nielsen, 2008, s. 29). Et design som fokuserer både på prestasjoner og effekter tillater også analyser av sammenhengen mellom prestasjon og effekt, og muliggjør analyser av hvorvidt kravene som stilles til forvaltningen faktisk fører til en større grad av måloppnåelse for målgruppen (Winter & Nielsen, 2008, s. 34). I denne oppgaven er det virkningene fra implementeringen som er i hovedfokus, selv om det i policymodeller ligger en antakelse om at prosess og effekt henger sammen. Denne oppgaven søker ikke å finne svar på rene effekter av tiltaket på målgruppen, men på tiltakets virkninger ut ifra implementeringsprosessen. Diskusjonen om hvordan disse virkningene antas å påvirke målgruppen i form av effekter anses uunnværlig.

Videre kan evalueringer også ifølge Scriven (1991) klassifiseres som enten *formative* eller *summative*, altså at de er designet for å forbedre et tiltak underveis eller for å gi en sluttvurdering av et tiltaks effekter. Patton (1996) argumenterer for at formativ-/summativ-dikotomien er begrenset i noen typer evalueringer, og mener en forståelse av evalueringer som Scriven (1991) argumenterer for utelukker evalueringer som er ment å være kunnskapsgenererende, utviklende, eller utarbeidet for å brukes til støtte i større intervensjoner (Patton, 1996, s. 134-138). Patton (1987) er opptatt at evalueringer ikke kun skal ha en beskrivende funksjon, men også fungere som en tilbakemelding til aktørene og dermed være med på å justere virkemiddelbruk i et tiltak.

Denne evalueringen foregår i en tid hvor loven har vært i virke i to-tre år, og hvor det er en pågående revisjonsprosess av opplæringsloven i sin helhet. NOU 2019:23 om ny opplæringslov er ute på høring i tidsrommet denne forskningen ferdigstilles, og i utredningen foreslår utvalget endringer i nåværende kapittel 9 A (nytt kapittel 11) basert på blant annet tilbakemeldinger fra implementeringsprosessen av revidert kapittel 9 A. Funnene fra denne evalueringen kan anvendes for å ytterligere belyse utfordringer fra implementeringen av kapittel 9 A og behovet for justeringer nå når loven skal fullstendig

revideres. Slik kan denne forskningen fungere som en tilbakemelding til myndighetene og være med på å legitimere behovet for justeringer i reguleringen av området.

### 3.2.2 Evaluering når lovregulering er policyinstrument

Bruk av lovregulering som virkemiddel er av særlig relevans i denne studien. Jurist Torstein Eckhoff skrev i 1989 at det eksisterte påfallende lite kunnskap om virkningene av norsk lovverk sett opp mot den omfattende bruken av og tiltroen til lovregulering som virkemiddel (Eckhoff, 1989). Ifølge Nordrum (2013) er det i nyere tid fortsatt mye vi ikke vet om lovers virkninger, og forfatteren mener evalueringer av lover byr på utfordringer.

Den første utfordringen er at det ikke alltid er gitt hvilken målestokk som skal benyttes for å evaluere loven. Ifølge Nordrum (2013, s. 94) er det flere tenkelige målestokker, for eksempel lovformålet slik det er uttrykt i loven. Det kan også være aktuelt å evaluere loven opp mot alminnelige prinsipper for god lovgivning; altså om loven er *forståelig* og *kjent*. Videre kan lovens meritter i tillegg måles opp mot et uttrykt *ideal* (Nordrum, 2013, s. 94). Lovens formål kan være særlig vanskelig å måle dersom målet er uttrykt på en slik måte som gjør at det kan tolkes ulikt, som for eksempel begreper som «barnets beste», «trygghet» eller «tillit» (Nordrum, 2013, s. 94). Lover skal gjerne virke over en lengre tidsperiode, hvor det dermed er naturlig å anta at politiske målsettinger vil endres – som igjen vil kunne påvirke hvordan lovverket fortolkes (Nordrum, 2013, s. 95). Dette kan for eksempel være tolkningen av hva et godt psykososialt miljø er eller hva nulltoleranse for mobbing betyr. I denne studien evalueres måloppnåelse etter tre år, og opp mot både hvor godt kjent loven er og som et uttrykt ideal (nulltoleranse mot mobbing).

En andre utfordring er knyttet til hvordan man kan finne gode nok erfaringsgrunnlag å sammenligne lover med. Dette skyldes at norsk lovgivning gjelder hele landet, som betyr at det vil være vanskelig å måle virkninger når man ikke vet hvordan situasjonen ville vært foruten loven (Nordrum, 2013, s. 95). Dette gjelder også for denne evalueringen. En tredje utfordring er å bestemme *når* en lov skal evalueres. Ifølge Nordrum (2013, s. 98) vil de fleste lover behøve en viss virkningstid før virkninger kan måles, men hos andre kan virkningen være størst rett etter innføringen av loven. En fjerde utfordring kan være at loven ikke nødvendigvis resulterer i direkte synlige virkninger. Loven kan være formulert slik at lovens mål kan være verdiendring eller en beskrivelse av normer eller idealer, og dette vil kunne være utfordrende å evaluere (Nordrum, 2013, s. 99).

## 3.3 Implementeringsteori

*Implementeringsteori* kan forstås som en samlebetegnelse for teori som sikter til å forklare offentlige implementeringsprosesser: aktørers roller og atferd i prosesser og rammebetingelser for og strukturer rundt tiltaket. Klassisk implementeringsteori finnes i en av de mest siterte artiklene innen implementering, *The Policy Implementation Process, A Conceptual Framework* av Van Meter og Van Horn (1975).

Policyimplementering blir av forfatterne beskrevet slik:

Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This includes both one-time efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions (Van Meter & Van Horn, 1975, s. 447).

### 3.3.1 Winters integrerte implementeringsmodell

Søren Winter har utviklet *Den integrerede implementeringsmodell*, som bygger på og sammenfatter en rekke av teoretiske bidrag innen implementeringsforskning (Winter & Nielsen, 2008, s. 22). Ifølge Winter og Nielsen (2008) bygger modellen på bidrag fra både «top-down»-forskere, som la vekt på de politiske styringsmulighetene i implementeringsprosessen, og «bottom-up»-forskere, som la vekt på viktigheten av samspillet mellom ansatte og målgrupper i bunnen av implementeringssystemet og ledelsens begrensede muligheter til å styre deres atferd (Winter & Nielsen, 2008, s. 22).

Winter og Nielsen (2008, s. 19) mener offisielt uttalte mål er opplagt å benytte som evalueringsstandard ut fra et demokratisk effektivitetssynspunkt, men at slike mål byr på utfordringer ved empiriske analyser fordi de ofte er vage og fordi det kan være forskjell på *formelle* og *reelle* mål (Winter & Nielsen, 2008, s. 30-31). Til tross for dette fastholder forfatterne at offisielle uttalte mål er den primære målestokken for implementeringen, men forklarer at: «De enkelte aktørers interesser og deres forfølgelse af disse i samspill med andre aktører er viktige forhold til at *forklare*, om og hvorfor mål og krav i lovgivningen eller andre politiske beslutninger realiseres eller ej» (Winter & Nielsen, 2008, s. 35).

Forfatterne mener viktige spørsmål som må stilles innen implementeringsforskning er *hvorfor* implementeringen lykkes noen steder og ikke andre, og hvorfor det er variasjon i resultatene. Det er her implementeringsprosessen i modellen kommer inn. Denne består av flere uavhengige variabler som kan være med å forklare både virkninger og effekter. Modellen fokuserer først på politikkkdesignets betydning for implementeringen og resultatene. Winter og Nielsen (2008) skriver at en suksessfull implementering er avhengig av hvilke policyinstrumenter myndighetene stiller til rådighet, i tillegg til at ressursbevilgning og organisering kan være avgjørende faktorer (Winter & Nielsen, 2008, s. 19). Politikkkformuleringsprosessen for lovendringen i opplæringsloven er ikke objekt for analyse i dette prosjektet, men bakgrunnen for endringene i lovverket og selve lovkapittelet er redegjort for innledningsvis i kapittel 1.

Implementeringsresultatet påvirkes videre av det forfatterne kaller *organisatorisk* og *interorganisatorisk implementeringsatferd*. En implementeringsprosess består gjerne av organisasjoner, enheter og individer som alle har ulike interesser i implementeringen av politiske beslutninger, og det er muligheter for at lovgivningens intensjoner blir forvrengt når implementeringen skal skje i et samspill mellom disse ulike aktørene (Winter og Nielsen, 2008, s. 19-20). Ledelse anses også som en avgjørende faktor dersom mål på organisasjonsnivå skal gjøres til handling blant de ansatte. Forfatterne mener en slik transformasjon må bli påvirket av graden av informasjon fra leder til ansatte og av informasjonsflyten i organisasjonen generelt (Winter & Nielsen, 2008, s. 20). Forfatterne legger også vekt på at implementeringen ikke foregår i et vakuum men i omgivelser som kan være med på å påvirke implementeringen.

Hva gjelder implementeringsresultater skiller forfatterne mellom *prestasjoner* og *effekter*. Med *prestasjoner* menes forvaltningsapparatets atferd (output) og med *effekter* menes målgruppens atferd (outcome). Prestasjoner kan forstås som virkningene fra implementeringen, og herunder er aktørenes atferd en sentral faktor (Winter & Nielsen, 2008, s. 37). Denne studiens fokus ligger på det de kaller output. Teori om hvordan aktørenes atferd påvirker output redegjøres for i kapittel 3.4, hvor momenter fra Winter og Nielsen (2008) inkluderes.



### 3.3.2 Baklien om iverksettingens rammebetingelser

En annen bidragsyter innen offentlig evalueringsforskning er Berglijot Baklien. Baklien (2000) tar utgangspunkt i en prosesstilnærming ved evaluering av tiltak, og skriver at en prosessanalyse gjerne vil dreie seg om å enten beskrive virkningene av et tiltak som er satt i gang eller beskrive prosessene som skapte virkningene, eller være en kombinasjon av disse (Baklien, 2000, s. 53). Denne oppgavens fokus ligger på førstnevnte.

Ifølge Baklien (2000) vil prosessanalyser inkludere en årsak-virkning-tankegang selv om dette ikke alltid er beskrevet eksplisitt i en modell. Det er som *virkn timer* prosessene som settes i gang er interessante, og en evaluering vil kunne handle om å identifisere barrierer som innvirker på måloppnåelsen (Baklien, 2000, s. 53). I en implementeringsprosess kan det oppstå både positive virkninger og virkninger som ikke var forventede. Sistnevnte kan være til hinder for måloppnåelsen, og å studere hvilke prosesser som er satt i gang i forbindelse med et tiltak vil kunne være med på å avdekke både positive, intenderte, utilsiktede og uønskede virkninger (Baklien, 2000, s. 53).

Det er ifølge Baklien (2007) sannsynlig at det vil oppstå en kløft mellom beslutningsarenaen og iverksettingsarenaen, som ofte skyldes ulik virkelighetsoppfatning og forståelse av det problemet tiltakets skal påvirke (Baklien, 2007, s. 3). Ett relevant moment her er at det kan være lang vei fra beslutningsaktøren til implementeringsaktøren som skal konkretisere og etterleve beslutningen. Baklien (2007) skriver at dette går rett inn i statsvitenskapelig iverksettingsteori, som minner om at iverksetting kan forstås som et spørsmål om hvorvidt det er samsvar mellom politikk på ulike hierarkiske eller geografiske nivåer (Baklien, 2007, s. 4). Baklien (2007) referer til Pressman og Wildavisky sin klassiske implementeringsstudie fra 1973, og skriver at denne blant annet viser hvordan et sentralt vedtatt program kan ende med å ikke bli implementert etter intensjon lokalt (Pressman & Wildavisky, 1973, gjengitt i Baklien, 2007, s. 5). Forskerne fant at svært mange aktører var involvert i tiltaket og at disse hadde høyst ulike interesser, prioriteringer og virkelighetsoppfatninger (Pressman & Wildavisky, 1973, gjengitt i Baklien, 2007, s. 5).

Baklien (2000) skisserer en modell for iverksettingens rammebetingelser hvor det er *strukturene* og *aktørene* som avgjør hva som skjer i en implementeringsprosess. Av strukturbetingelser peker Baklien (2000) på *ressurser*, *arbeidsdeling*, *autoritetsfordeling* og *kommunikasjonsstruktur* (Baklien, 2000, s. 63-64). Av aktørbetingelser peker Baklien (2000) på *holdninger*, *kunnskap* og *interesser* (Baklien, 2000, s. 64-64). Struktur- og aktørbetingelser som ikke er i samsvar med de uttrykte målene for et tiltak vil være til hinder for måloppnåelsen. Baklien (2007, s. 27) skriver at de nevnte rammebetingelsene utgjør ett av leddene i det som blir omtalt som «det vanskelige trekantforholdet», som også inkluderer *målsettinger* og *aktivitet*. utfordringen ligger i at implementeringen skal tilpasses både målene og rammebetingelsene (Baklien, 2007, s. 27). Her kan det oppstå et spenningsfelt mellom rammebetingelser og målsettinger, da fastsatte mål kan være idealiserte eller svært ambisiøse, og det oppstår utfordringer hvis målene er uforenelige med de ansattes forutsetninger og rammebetingelser (Baklien, 2007, s. 28).

I denne oppgaven er både struktur- og aktørbetingelser relevante, da det er vesentlig å undersøke aktørenes holdninger til og kunnskap om lovverket, men også hvordan ressurser og arbeidsdeling i skolen og kommunikasjon mellom ulike aktørgruppe har påvirket implementeringen.

### 3.4 Lipskys bakkebyråkrateteori og implementeringsaktørers atferd

Som redegjort for i foregående kapittel er implementeringsatferd, og herunder aktørenes kunnskaper, holdninger og interesser, sentrale faktorer for gjennomføringen av og virkningene fra implementeringen.

I 1980 introduserte Michael Lipsky begrepet bakkebyråkrater (engelsk: Street-Level Bureaucrats) i boken *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Boken ble på nytt utgitt i 2010 og er et sentralt bidrag innen implementeringsteori. I boken argumenterer Lipsky (2010) for at bakkebyråkratene har en viktig rolle i implementering av offentlige tiltak, hvor valgene bakkebyråkratene tar, rutinene de etablerer og virkemidlene de utvikler i sitt arbeid er den «virkelige» policyen, den de *praktiserer* (Lipsky, 2010, s. xiii). Slik mener Lipsky (2010) at bakkebyråkratene bidrar til å lage og utvikle policy gjennom sine handlinger (Lipsky, 2010, s. xiii).

Ifølge Lipsky (2010) kan det oppstå konflikter mellom de som har utviklet policy på høyere nivå og de som skal utøve policyen på bakkenivå. Dette skjer fordi bakkebyråkratene ofte er profesjoner og innehar stillinger preget av høy autonomi (Lipsky, 2010, s. 13). Det må derfor forventes at bakkebyråkratene vil utøve profesjonelt skjønn i sitt arbeid og dermed også tidvis vike fra de reglene og policyene de er pålagt å følge. Ifølge Lipsky (2010) kan bakkebyråkratene havne i et dilemma, fordi samtidig som de er forventet å utøve skjønn og være fleksible i møte med de som benytter tjenesten, er det også forventninger fra myndighetene om regelfølgning (Lipsky, 2010, s. 15-16). Dette dilemmaet kan føre til at bakkebyråkratene utvikler mestringsmekanismer, som igjen vil påvirke hvordan de senere håndterer innføringen av ny policy. I noen tilfeller kan dette føre til at bakkebyråkratene ikke vil følge de fastsatte reglene eller målene, og for å forstå hvordan dette kan skje mener Lipsky (2010) at vi må forstå hvordan policy og lovverk påvirker de som skal følge det i den gitte organisasjonen (2010, s. xiii). En konsekvens av at bakkebyråkrater utarbeider mestringsmekanismer er at deres faktiske praksis ikke samsvarer med tiltenkt praksis (Lipsky, 2010, s. xvii). En slik praksis kan potensielt hemme realiseringen av målene (Winter & Nielsen, 2008, s. 21).

Winter og Nielsen (2008) bygger i stor grad sine beskrivelser av *markarbeideren* på Lipskys bakkebyråkrat. Forfatterne mener implementeringsaktørene er viktige politiske beslutningstakere som har stor betydning for implementeringsprosessen, fordi deres interesser, kunnskaper, holdninger og bruk av individuelt skjønn i stor grad styrer kontakten med målgruppen for tiltaket (Winter & Nielsen, 2008, s. 20). Winter og Nielsen (2008) viser til at det i implementeringsprosessen kan oppstå såkalte *feedbackprosesser*, hvor erfaringene fra prosessen fører med seg læring – som igjen kan føre til en ny politisk prosess med lov- eller tiltaksendringer. Slike prosesser kan også føre til læring for implementeringsaktørene, hvor lærdom fra prosessen kan føre til endringer i praksis hos implementeringsaktørene (Winter & Nielsen, 2008, s. 20).

I denne studien anses lærere og rektorer som bakkebyråkratene basert på Lipskys teorier. Det er lærerne i hovedsak som implementerer lovverket og eventuelle retningslinjer de blir pålagt å følge fra rektor/enhetsleder eller kommunen. Rektorer kan også betegnes som bakkebyråkrater i denne studien da de har høy grad av autonomi i sin stilling og praktisk ansvar i henhold til loven, men er i tillegg underlagt både skoleeier og håndhevingsmyndigheten.

Ifølge Lipsky (2010) kan bakkebyråkratene velge å ikke forholde seg til policy dersom de ikke har de samme interessene, og særlig dersom incentivene eller sanksjonene som følger av å ikke følge reglene ikke er sterke nok. I denne studien kan det tenkes at lærere for eksempel er mer interessert i å prioritere akademiske resultater framfor et godt skolemiljø, eller å prioritere det de mener er gode virkemidler for et godt skolemiljø framfor lovens intensjoner. Det er rimelig å anta at lærere har interesse for å sikre at alle arbeidsoppgavene blir gjort på en god måte, men at de må prioritere en oppgave foran en annen i en travel hverdag. Slik bruker bakkebyråkratene skjønnet for å prioritere hva som er viktigst i hver situasjon, og valget vil gi utslag på måloppnåelsen til tiltaket.

### 3.4.1 Lærere som bakkebyråkrater

Ifølge Taylor (2007) er det ikke slik at fordi Lipsky (2010) anser lærere som bakkebyråkrater med mye autonomi og rom for skjønn i sitt arbeid så er dette ikke sammenfallende med et behov for reguleringer eller kontroll. Han mener derimot at skjønn kan brukes *mer* effektiv ved regulering og kontroll (Taylor, 2007, s. 557). Taylor (2007) argumenterer for at lærere tidligere var en profesjon som var underlagt lite reguleringer og kontroll fra myndighetene, som resulterte i at deres hverdag var preget av autonomi og skjønnsutøvelse. Ifølge Taylor (2007) har arbeidshverdagen til lærere i nyere tid blitt preget av sterkere grad av regulering, som ifølge forfatteren skyldes innføringen av New Public Management i offentlig sektor. Selv om Taylor (2007) diskuterer lærernes roller i Storbritannia er det grunn til å tro at refleksjonene også kan gjøre seg gjeldende i Norge, da det også i norsk utdanningssektor har vært en utvikling mot økt målstyring de siste tiårene (Møller & Skedsmo, 2013; Solhaug 2011).

Vedung (2015) reiser spørsmål knyttet til hvorvidt Lipsky (1980) og Winter og Nielsen (2008) sine betraktninger om bakkebyråkrater har relevans for skolesystemet. Svaret lar han stå åpent, men han påpeker at mestringsstrategier er universelt gyldige for alle bakkebyråkrater. Når krysspress oppstår vil lærere føle seg tvunget til å lage mestringsstrategier for å sikre en rimelig og overkommelig arbeidsmengde i sin arbeidshverdag (Vedung, 2015, s. 18).

## 3.5 Prinsipal-agent-teorien

Prinsipal-agent-teorien har sin opprinnelse innen økonomisk teori, og har blitt benyttet til å skissere problemer knyttet til kontroll i et «top-down»-perspektiv med bakgrunn fra Rational Choice-teori (Hill & Varone, 2017). Til tross for teoriens bakgrunn innen økonomi egner den seg også for analyser av myndighetenes kontroll over byråkraters atferd innen policyforskning (Kiser, 1999, s. 154). I statsvitenskapelig sammenheng kan prinsipal-agent-teori forstås som en teori som beskriver kontraktsforholdet mellom myndighetene (de som har vedtatt tiltaket) og byråkratene (de som skal implementere tiltaket).

En av de grunnleggende antakelsene i teorien er at en prinsipal vil forsøke å kontrollere en agents atferd slik at den er i tråd med prinsipalens ønsker, som antas å være ulik agentens (Hill & Varone, 2017, s. 69). Det antas videre at agenten over tid vil få et overtak på prinsipalen hva gjelder kompetanse og informasjon, i det som refereres til som *informasjonsasymmetri*. Dette skjer ifølge Waterman & Meier (1998) fordi agentene er tettere på implementeringen av tiltaket, og dermed oppnår bedre forståelse for policy og organisasjonen. I et forsøk på å balansere denne asymmetrien vil en prinsipal benytte ulike mekanismer for å kontrollere agenten (Hill & Varone, 2017, s. 69). Kontraktsforholdet mellom partene er at av verktøyene for å oppnå dette (Waterman & Meier,

1998, s. 174). Eisenhardt (1989) påpeker to problemer som kan oppstå mellom prinsipalen og agenten: a) det er konflikt mellom målene til aktørene, og b) det er utfordrende for en prinsipal å vite om agenten gjør slik den skal (Eisenhardt, 1989).

Kiser (1999) peker på at det i større og større grad finnes implementeringsanalyser hvor principal-agent-teori benyttes og hvor fokuset er på utfordringer knyttet til byråkratisk drift, også kalt *policydrift*, – altså at atferden til byråkratene beveger seg fra mål formulert i policy fastsatt av myndighetene (Kiser, 1999, s. 154). Dette antas å skyldes nettopp at prinsipalene og agentene ikke deler de samme målene. Ifølge Waterman og Meier (1998) kan det likevel skje en drift, også i tilfeller hvor aktørene deler de samme overordnede målene (Waterman & Meier, 1998, s. 176). Målkonflikt og informasjonsasymmetri er ifølge Waterman og Meier (1998, s. 177) de to hovedelementene i modellen slik den har blitt anvendt i analyser av byråkratisk atferd.

### **3.6 Teoretiske antakelser**

Med bakgrunn i presentert forskning i kapittel 2 og teori i dette kapitlet kan det etableres teoretiske antakelser som kan anvendes i analysen av datamaterialet. Disse sier noe om hvilke funn analysen kan føre frem. Disse antakelsene er følgende:

- De ansatte har fått ulik informasjon og har derfor ulik grad av kompetanse på kapittel 9 A og pliktene de skal følge, som påvirker praksis og måloppnåelse
- De ansatte har holdninger og interesser knyttet til mobbing og kapittel 9 A som utfordrer intendert implementering
- Kapittel 9 A skaper struktur-, ressurs- og samhandlingsutfordringer i skolene på grunn av lovens tydelige regulering av ansattes praksis og ansvarsoppgaver og tiltakets ressursramme

Som en konsekvens av disse antakelsene kan det som innen Prinsipal-agent-teorien refereres til som *policydrift* og det som i implementeringsteorien omtales som *utilsiktede virkninger* eller *lav måloppnåelse* oppstå. I det tilfellet kan det konkluderes med at lovens intensjoner ikke oppfylles av praksis i skolene. Dersom funn ikke støtter opp om disse antakelsene og implementeringen er i tråd med lovens intensjoner, er det grunn til å konkludere med at god måloppnåelse sikres gjennom at kunnskap og holdninger er i tråd med lovens intensjoner, uten forstyrrelse fra ressursutfordringer eller strukturer rundt loven.

## 4. Metode

I dette kapitlet vil det innledningsvis redegjøres for valg av metode. Deretter vil utvalget og kriterier for rekruttering av informanter presenteres i kapittel 4.2. I kapittel 4.3 fremlegges informasjon fra datainnsamlingen. I kapittel 4.4 redegjøres det for databehandlingen, og til slutt drøftes forskningens kvalitet i kapittel 4.5.

### 4.1 Valg av metode

Hovedformålet i oppgaven er å oppnå funn som kan gi innsikt i og forståelse av hvordan endringene i opplæringslovens kapittel 9 A har påvirket praksis i skolen og om implementeringen er i tråd med lovens hensikter. Ifølge Kvale og Brinkmann (2015, s. 137) bør temaet bestemme valg av forskningsmetode. For å besvare oppgavens problemstilling ble det ansett essensielt å innhente erfaringer fra implementeringsprosessen fra de aktørene som praktiserer loven, hovedsakelig lærere og rektorer. Fordi det var ønskelig å analysere implementeringen fra flere nivåer, ble det besluttet å inkludere skoleeier, som har innsikt i og ansvar for implementeringen på kommunalt nivå. Ved å inkludere flere skoleeiere åpnes muligheten for å inkludere et komparativt perspektiv i analysen av dataene.

Ved valg av forskningsmetode ble det lagt vekt på å velge metoden som ville dybdekunnskap om implementeringsprosessen fra aktører på flere nivåer. Valget falt på den mest utbredte forskningsmetoden innen kvalitativ forskning; dybdeintervju. Ifølge Tjora (2017, s. 113) er målet med dybdeintervjuer å skape frie samtaler som omhandler forutbestemte temaer. Sentralt for metoden er bruk av åpne spørsmål, hvor informantene kan gå i dybden og dele erfaringer og meninger (Thagaard, 2013, s. 95).

Innledningsvis ble det vurdert hvorvidt det kunne være hensiktsmessig å inkludere kvantitative analyser av data fra Elevundersøkelsen på andelen elever mobbet i skolen, for å slik undersøke sammenhengen mellom prosess og effekt. Underveis ble det klart at forskningsinteressen var størst for implementeringsprosessens virkninger, i tillegg til at det ble vurdert til å være for tidlig å si noe om direkte effekter mellom implementeringsaktørenes atferd og elevenes opplevde mobbing og kunne å se trender over tid. Det ble også vurdert som utfordrende å ivareta kommunenes anonymitet i en kvantitativ analyse av data fra kun fire kommuner når dataene er offentlig tilgjengelige og identifiserbare.

### 4.2 Utvalget

Informantene i studien er strategisk utvalgt, hvilket betyr at de er valgt ut fordi akkurat deres rolle og kunnskap er relevant, og de antas å kunne uttale seg på en reflektert måte om tematikken i studien (Tjora, 2017, s. 130).

#### 4.2.1 Kriterier for rekruttering av informanter

I studien var det ønskelig at alle informantene skulle tilhøre samme region og være underlagt samme fylkesmannsembete. Videre var det ønskelig å ha et komparativt perspektiv for å sammenligne implementeringen fra flere kommuner. Innad i kommunene var det ønskelig å hente erfaringer fra lovens sentrale aktørgrupper: lærere, rektorer og skoleeiere. Fordi kommuner kun er skoleeier i grunnskolen ble videregående skoler ekskludert. Det ble vurdert som viktig å unngå «smitteeffekter» knyttet til prosedyrer og praksis som kan oppstå gjennom interkommunale samarbeid. Grensekommuner er derfor ikke inkludert. Kommunestørrelse og skolestørrelse var ikke

viktige faktorer for valg av kommuner eller skoler, da tidligere forskning har vist små forskjeller i andelen elever som oppgir å bli mobbet i små og store skoler eller kommuner (Wendelborg, Røe, Buland & Hygen (2019, s. 166-168).

Det var ønskelig at informantene var ansatt på arbeidsplassen før og etter lovendringen trådte i kraft, for å få innsikt i praksis både før og etter endringene. Det ble ansett fordelaktig med en jevn kjønnsfordeling blant informantene, og at de arbeidet på barne- og ungdomsskoler ved ulike trinn, for å et mest mulig bredt og representativt utvalg.

#### 4.2.2 Studiens informanter

Tabellen under viser en oversikt over informantene. Kjønn er ekskludert, og antall år på arbeidsplassen er fastsatt i intervaller for å ivareta anonymitet. Noen av informantene har arbeidet i flere stillinger på samme arbeidsplass.

Kommune	Stilling	Skole, trinn	År på arbeidsplass	Kode
A	Kommunalsjef		0-5	AK
	Rektor	Barne- og ungdomsskole	0-5	AR1
	Rektor	Barneskole	5-10	AR2
	Kontaktlærer	Barneskole, 1.-4. trinn	10-20	AL1
	Kontaktlærer	Barneskole, 1.-4. trinn	0-5	AL2
B	Kommunalsjef		5-10	BK
	Rektor	Barneskole	5-10	BR
	Kontaktlærer	Barneskole, 1.-4. trinn	20-30	BL1
	Timelærer, avdelingsleder	Barne- og ungdomsskole, 5.-7. trinn	20-30	BL2
C	Kommunalsjef		5-10	CK
	Rektor	Barneskole	5-10	CR
	Timelærer	Barneskole, 1.-7. trinn	0-5	CL1
	Timelærer	Ungdomsskole, 8.-10. trinn	0-5	CL2
D	Kommunalsjef		10-20	DK
	Rektor	Barne- og ungdomsskole	5-10	DR
	Timelærer	Barne- og ungdomsskole, 8.-10. trinn	0-5	DL1
	Kontaktlærer	Barne- og ungdomsskole, 1.-4. trinn	0-5	DL2

Tabell 1: Oversikt over informantene i studien.

I tillegg til disse informantene ble én ansatt hos Fylkesmannen i Trøndelag intervjuet. Disse dataene benyttes som et supplement i analysen. For å ivareta anonymitet oppgis ingen ytterligere informasjon om vedkommende. Åtte lærere, fem rektorer, fire kommunalsjefer og én representant fra Fylkesmannen utgjør dermed 18 informanter.

Opplæringslovens kapittel 9 A inneholder plikter og oppgaver som gjelder alle ansatte i skolen, men også spesifikke plikter for ulike ansattgrupper. For å få et helhetlig bilde av implementeringen er det hensiktsmessig å samle inn data fra flere av gruppene. En av de største utfordringene med et slikt design, hvor det i tillegg er inkludert et komparativt perspektiv, var å sikre tilgang på informanter fra alle ansattgruppene i samtlige kommuner. Dette krevde god planlegging og løste seg heldigvis på en god måte. Det ble ikke lagt begrensninger på hvilke kommuner som skulle utgjøre utvalget annet enn at

det ikke var ønskelig med grensekommuner og at det måtte være praktisk gjennomførbart å gjennomføre intervjuene ansikt til ansikt.

Kommunalsjefene ble rekruttert direkte via e-post eller telefon. Rektorene ble rekruttert via direkte kontakt eller via andre informanter, og samtlige ble kontaktet direkte via e-post eller telefon. Lærerne ble rekruttert via rektor på samme skole eller via andre informanter, og alle kontaktet via e-post eller telefon. Alle som ble kontaktet var positive til å delta. En håndfull potensielle informanter takket nei til å delta, og dette var utelukkende rektorer, som oppga tids- og kapasitetsutfordringer som årsak til avslaget.

En utfordring knyttet til å rekruttere informanter via andre informanter er at man kan ende opp med et skjevt utvalg, fordi man kan miste kontrollen over hvem som ble anbefalt som informanter og hvorfor (Tjora, 2017, s. 136). I tillegg er det ifølge Tjora (2017) etiske utfordringer knyttet til at opplysninger om aktuelle kandidater kan avdekkes uten at de selv ønsker det, gjennom at deltakere i studien nominerer eller anbefaler dem (Tjora, 2017, s. 136). Jeg opplevde ikke å miste kontrollen over de rekrutterte informantene, da det under hele prosessen lå en bevissthet rundt å inkludere informanter i henhold til de gjengitte kriteriene. Det ble fattet gjennomtenkte valg ved inkludering av informanter, hvor hensynet til å ivareta deres anonymitet veide tungt.

Det var i utgangspunktet ønskelig å ha en tilnærmet lik kjønnsfordeling i studien. Dette var spesielt ønskelig blant lærerne, som utgjør den største informantgruppen. Dette viste seg å være en utfordring i praksis, som kan skyldes at rekrutteringen foregikk via nettverk eller andre informanter. Blant informantene totalt er to av tre kvinner. Det er stor overvekt av kvinner blant lærerne, hvor kun to av åtte er menns. Blant rektorene er tre av fem menn. Kjønn hos kommunalsjefene oppgis ikke grunnet personvern hensyn.

Tilsammen representerer lærerne og rektorene 9 skoler. I to av kommunene er det blant informantene både rektor og lærer(e) på samme skole. Utvalget inkluderer en rektor fra hver kommune, i tillegg til ytterligere en rektor fra kommune A. Dette skyldtes at det i en periode var usikkert hvorvidt det var mulig å få rekruttert en rektor fra en av de andre kommunene. Det ble noe utfordrende å oppnå at samtlige informanter hadde vært ansatt på arbeidsplassen både før og etter lovendringen, hovedsakelig fordi rekrutteringen foregikk via andre informanter eller direkte – uten forkunnskaper om deres arbeidshistorikk. Som det framkommer i tabellen over har flere informanter arbeidet færre enn fem år på arbeidsplassen, men kun én av informantene arbeidet ikke i skolen før lovendringen trådte i kraft.

Informantene som representerer skoleeier i utvalget har ulike stillingstitler, men blir alle referert til som «kommunalsjef» i oppgaven grunnet anonymitet. Tre av informantene har ansvar for kommunens oppvekst og/eller utdanningssenhet. Den siste hadde dette ansvaret i kommunen inntil svært nylig på det tidspunktet nåværende kommunalsjef i kommunen ble kontaktet. Etter kommunens vurderinger ble det anbefalt at intervjuet skulle gjennomføres med tidligere kommunalsjef, da denne personen hadde størst innsikt i hvordan kommunen arbeidet med skolemiljø både før og etter lovendringen. Informanten arbeider i en stilling som gir fortsatt innsikt i kommunens 9 A-arbeid.

<sup>5</sup> Statistikk fra 2018 viser at andelen mannlige lærere i grunnskolen var rundt 15 prosent (Skjong, 2019), og dermed kan andelen mannlige lærere som er informanter i denne studien sies å være representativ for kjønnsfordelingen blant ansatte lærere i grunnskolen generelt.

### 4.3 Datainnsamling

Dybdeintervjuene ble gjennomført i tidsperioden 23. januar til 24. mars 2020. Intervjutiden varierte mellom 26 minutter og 1 time og 24 minutter, med et gjennomsnitt på 50 minutter. Fire av intervjuene ble gjennomført utenfor informantens arbeidssted etter deres egne ønsker. Samtlige av disse var lærere. De resterende intervjuene ble gjennomført på informantens arbeidssted i arbeidstiden. 17 av 18 intervju ble gjennomført ansikt til ansikt, da dette var ønskelig for å skape en god intervjusituasjon hvor tillit kunne opparbeides (Tjora, 2017, s. 166). Det siste intervjuet ble gjennomført via telefon av praktiske årsaker. Dette opplevdes uproblematisk med hensyn til å skape tillit, og informanten ble opplevd like oppriktig og åpen som de andre informantene.

I kvalitative intervjuer er den mest benyttede tilnærmingen en delvis strukturert tilnærming, hvor forskeren benytter *semistrukturerte* intervjuguides. Her er temaene og spørsmålene i hovedsak er fastsatt på forhånd, men rekkefølgen bestemmes underveis (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 35). De benyttede intervjuguidene i denne oppgaven kan betegnes som semistrukturerte i den forstand at de åpner for å følge informantens fortellinger. Samtidig peker guidene også i retning av å være mer strukturerte, da temaene og spørsmålene var ganske fastsatt og det var ønskelig at alle informantene skulle komme inn på eller svare på omtrent de samme spørsmålene. Ifølge Thagaard (2013, s. 98) er fordelene med en mer strukturert tilnærming at svarene vil være sammenlignbare når informantene har delt erfaringer om de samme temaene, og denne type struktur kan være fordelaktig dersom man skal sammenligne mellom personer. Det var ønskelig å sammenligne svar mellom ulike yrkesgrupper og kommuner i studien for å ivareta det komparative perspektivet. Det var også ønskelig at informantene delte erfaringer rundt noen hovedtema ved implementeringen i intervjuer med begrenset tid.

Det ble utarbeidet separate intervjuguides for de ulike yrkesgruppene, da aktørene i henhold til loven har noen ulike ansvarsområder og plikter som kan legge grunnlaget for ulik spørsmålsstilling. Hovedtemaene i guidene var likevel relativt like. Ved utforming av intervjuguiden ble det tatt utgangspunkt i å formulere oppvarmingsspørsmål, hovedspørsmål og avslutningsspørsmål i henhold til beskrivelser fra Thagaard (2013, s. 100-102) og Tjora (2017, s. 158). Spørsmålene ble formulert med utgangspunkt i de allerede etablerte forskningsspørsmålene. Ved utformingen av spørsmålene lå det en bevissthet rundt å formulere spørsmål som var både *inngående, spesifiserende, direkte og indirekte*, i tillegg til oppfølgingsspørsmål – for å slik bidra til mest mulig refleksjon og informasjon fra informantene (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 166-167). Underveis i rekrutteringsprosessen ble det klart at ansatte i skolen hadde lite tid å avsette til intervjuene, og det ble derfor nedprioritert å bruke mye tid på oppvarmings-spørsmål. Dette kan potensielt utfordre et av målene i dybdeintervju, nettopp å skape en trygg og fortrolig ramme mellom informant og intervjuer (Thagaard, 2013, s. 109). Fortroligheten i intervjusituasjonen ble likevel ikke opplevd som særlig påvirket av dette, da informantene ivrig delte sine meninger og erfaringer raskt da intervjuene begynte.

Intervjuguidene ble revidert én gang underveis i datainnsamlingsperioden, men innholdet i spørsmålene ble holdt forholdsvis likt. Intervjuguidene fungerte godt som veiledere for samtalene, og etter tre-fire intervjuer var det ikke nødvendig å benytte guidene så veiledende for å styre samtalene. Dette førte til noe friere samtaler med informantene. Kvale og Brinkmann (2015, s. 170) presiserer viktigheten av aktiv lytting i intervju-situasjonen for å kunne stille gode oppfølgingsspørsmål. Etterhvert som guidene lå mer



under huden var det også enklere å lytte aktivt og å stille spontane oppfølgingsspørsmål, som igjen ga mulighet for mer utdypende svar fra informantene.

Ved datainnsamlingen ble det benyttet taleopptak. Dette ble gjort for å skape frie samtaler i intervjusituasjonen, hvor fokuset kunne være på informanten og flyten i intervjuet. Samtlige informanter samtykket til opptak både skriftlig og muntlig i forkant av intervjuet, og bruken av taleopptak ble ikke opplevd som forstyrrende i intervju-situasjonene eller til hinder for å få informasjon fra informantene, selv om det finnes muligheter for at informanter begrenser seg når lydopptak brukes (Tjora, 2017, s. 168).

## **4.4 Databehandling**

Databehandlingen foregikk i ulike faser, med henholdsvis transkribering, koding, kategorisering og analyse.

### *4.4.1 Transkribering*

I henhold til Tjora (2017, s. 173) sine anbefalinger ble alle intervjuene transkribert i sin helhet. De første fire intervjuene ble transkribert relativt rask etter intervjusituasjonene. Dette ble gjort for å vurdere om det var nødvendig med justeringer av intervjuguidene. På grunn av at selve datainnsamlingen var tidkrevende og krevde mye reisevirksomhet over en kort periode, ble de resterende intervjuene transkribert umiddelbart ved datainnsamlingsperiodens slutt. Dette antas ikke å ha påvirket transkriberingen eller tolkningen av dataene, da dataene var tilgjengelige på opptak og transkriberingen likevel skjedde relativt raskt etter intervjusituasjonene.

For å ivareta anonymitet ble samtlige intervju oversatt fra informantenes respektive dialekter til norsk bokmål. Tjora (2017) påpeker at skriftlig språk ikke er det samme som muntlig språk og at man kan risikere å miste meningsinnhold ved transkribering av dataene. Dette vil likevel ikke være like problematisk når man selv har gjennomført intervjuene og raskt vil være tilbake i intervjusituasjonen ved gjennomlesing av de transkriberte tekstene (Tjora, 2017, s. 175). Transkriberingen av intervjuene resulterte i 157 sider med tekstdata. Transkriberingen var en tidkrevende prosess, men det var mye læring i å transkribere alle intervjuene på egenhånd. Dette gjorde også at meningsanalysen delvis begynte allerede ved transkribering av dataene.

### *4.4.2 Koding og kategorisering*

Den vanligste formen for intervjuanalyse i dag er koding (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 226). Koding har sin bakgrunn særlig fra tilnærmingen til kvalitativ metode kjent som *grounded theory*, som har som formål å utvikle teori på en induktiv måte med bakgrunn i empiriske data (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 226). Målet er å utvikle kategorier som fanger kodene, altså erfaringene til informantene, fullt ut ved å gjennomgående sammenligne data. Man ender opp i en mer fokusert koding, og analysen flyttes fra et deskriptivt til et mer teoretisk nivå (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 226-227). Kvale og Brinkmann (2015, s. 227) skriver at koding kan være enten *begrepsstyrt* eller *datastyrt*, hvor forskeren bruker henholdsvis allerede utviklede koder gjennom å se på litteratur på området, eller starter prosessen uten koder og utvikler de gjennom egne tolkninger av materialet. Fordeler med å kode datamaterialet er at forskeren blir godt kjent med materialet, og det kan være særlig hensiktsmessig for å få oversikt over store datasamlinger (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 227).

Etter å ha transkribert intervjuene var det generelle inntrykket at flere av de samme problemstillingene og erfaringene gikk igjen, og at det var små forskjeller mellom kommunene og aktørgruppene. En videre antakelse var at det dermed ville være fellestrekk i funnene i analysen. I et forsøk på å unngå å la egne forventninger påvirke datanalysen falt valget på å ta utgangspunkt i å kode dataene induktivt. Ifølge Tjora (2017, s. 197) er målet med kodingen tredelt: å ta ut essensen i datamaterialet, å redusere materialets volum og å legge til rette for idégenerering med bakgrunn i empirien. Ved å ha en *empirisk* tilnærming til kodingen vil det være mulig å redusere påvirkning fra forventningene forskeren har til dataene (Tjora, 2017, s. 197).

For å kode og kategorisere datamaterialet ble programmet NVivo benyttet. Dette ga en god oversikt over materialet og fungerte som et nyttig verktøy i analysen av intervjuene. Underveis i databehandlingen lå det en bevissthet på å unngå det Tjora (2017, s. 1999) kaller *variabeltenking* i utviklingen av kodene. Det ble derfor lagt vekt på *hva informantene sa fremfor hva de snakket om* ved generering av koder. Ifølge Tjora (2017, s. 203) er god koding oppnådd dersom man ikke kunne laget koden i forkant av kodingen og dersom koden i seg selv gjengir konkret innhold fra intervjuet.

I kodingsprosessen ble ett intervju kodet innledningsvis. Dette resulterte i 135 koder. Det ble åpenbart at det sannsynligvis ville bli utviklet langt flere koder etter kodingsprosessen var over når datamaterialet besto av ytterligere 16 intervjuer. For å ikke miste oversikten over materialet falt valget på å kategorisere de første 135 kodene *før* de resterende intervjuene ble kodet. I den videre kodingen av dataene ble det undersøkt hvorvidt det eksisterte en tilsvarende kode som allerede var generert. Her var jeg oppmerksom på å ikke tillegge informantens meninger med bakgrunn i tilgjengelige koder, og dersom det informantens uttrykte ikke fantes i en kode som var beskrivende *nok* for hva informantens sa, ble en ny kode generert. Kodingen resulterte i 984 koder. Noen av disse omhandlet det samme, men fordi ønsket lå på å fange *hva informantene sa* ble det i flere tilfeller generert relativt like koder med nyanseskjeller.

Ifølge Tjora (2017) skal kodene som utvikles kategoriseres. Dette gjøres for å skape en struktur i analysen, da kodegruppene vanligvis danner utgangspunktet for utviklingen av temaer i analysen (Tjora, 2017, s. 208). Kategoriseringen bidrar også til å lettere få oversikt over sentrale temaer og mønstre i datamaterialet (Thagaard, 2013, s. 160). Som nevnt ble denne prosessen gjennomført noe sammenfallende med kodingen underveis i databehandlingen. Dette var i hovedsak for å enklere få oversikt i selve kodingsprosessen grunnet datamaterialets størrelse. Kategoriseringsprosessen består også i å skille ut irrelevante koder (Tjora, 2017, s. 207). Det ble tydeligere i denne prosessen hvilke tema som var mest relevante for analysen sett opp mot forsknings-spørsmålene og de teoretiske antakelsene.

Ifølge Thagaard (2013) er det viktig at kategoriseringsprosessen er preget av fleksibilitet og at denne fleksibiliteten ivaretas gjennom at kategorier endres i takt med utviklingen av forskerens forståelse (Thagaard, 2013, s. 160). Innledningsvis ble kategoriene benyttet som en støttefunksjon i kodingen. Etter kodingsprosessen var ferdigstilt ble alle kodene og kategoriseringen gjennomgått for å redigere kategoriene etterhvert som oversikten over kodene var bedre og det ble enklere å tematisere dataene etter irrelevante koder og kategorier var ekskludert. Som et resultat av denne prosessen ble antallet kategorier og koder redusert til de hoved- og undertemaene som presenteres i analysen. I en slik prosess kan man risikere å ha ekskludert informasjon som en eller

flere informanter muligens anser som viktig. Underveis har dette vært en bevisst tanke, og temaene i analysen søker å på en representativ måte å vise informantenes erfaringer.

#### **4.5 Ethiske hensyn og vurderinger**

Et viktig prinsipp ved gjennomføring av intervjuer er at informantene ikke skal komme til skade (Tjora, 2017, s. 175). I forkant av intervjuene fikk informantene informasjon om prosjektets tema, at de til enhver tid underveis kunne avslutte intervjuet og at de kunne trekke samtykket i etterkant. Det ble innhentet skriftlig samtykke til deltakelse og lydopptak (Vedlegg 2). Fordi prosjektet innebærer behandling av personlige opplysninger ble prosjektet meldt og godkjent av NSD – norsk senter for forskningsdata (Vedlegg 1). Lagring og sletting av datamaterialet er i henhold til deres retningslinjer.

Tematikken i oppgaven ble ikke ansett å være spesielt ømfintlig eller krevende for informantene. Likevel var jeg oppmerksom på muligheten for at noen informanter, særskilt lærerne, potensiell kunne oppleve det som utfordrende å uttale seg oppriktig om for eksempel rutiner ved skolene eller skoleleder/skoleeiers kompetanse eller holdninger dersom disse var i strid med lovverket. Et tiltak for å øke muligheten for å få oppriktige svar i intervjusituasjonene var å gjennomføre intervjuene ansikt til ansikt.

Ifølge Tjora (2017, s. 175) er mye av forskningsetikken knyttet til selve presentasjonen av dataene. Herunder var det viktigste tiltaket å sikre alle informantene fullstendig anonymitet. Informantene fikk informasjon om at deres deltakelse ville anonymiseres i databehandlingen i forkant av intervjuet (se vedlegg 2). All detaljert informasjon om informantene eller organisasjonene de hører til er utelukket fra oppgaven for å forhindre at informantene kan gjenkjennes. For å minske muligheten for at informantene gjenkjennes er informasjonen om de kategorisert slik at opplysningene er mindre konkrete, jamfør Tabell 1. Sannsynligheten for gjenkjenning anses som liten.

Det ble vurdert til at det ikke var viktig å gjøre kommuner eller skoler kjent i oppgaven. Hensikten i prosjektet ikke er å fremstille disse organisasjonene spesielt, men å belyse implementeringen av loven ved å presentere funn fra et utsnitt av implementeringsaktørene. Ifølge Tjora (2017, s. 179) er det innen samfunnsforskning vanlig å betrakte intervjuet som en *intersubjektiv situasjon*, hvor personen som intervjues er mindre viktig enn teksten som produseres, og derfor ble informantenes identitet anonymisert.

Det må oppgis at to av informantene var en del av forskerens nettverk i forkant av prosjektet, henholdsvis en rektor og en lærer. Dette vurderes til å ikke ha negativt påvirket intervjusituasjonene eller behandlingen av dataene, da jeg som forsker ikke kjente til informantenes arbeid i deres respektive stillinger, deres synspunkter eller erfaringer knyttet til oppgavens tematikk i forkant av intervjuene. I intervjusituasjonene opplevdes informantene like komfortable og oppriktige som øvrige informanter i studien.

#### **4.6 Forskningens kvalitet**

For å vurdere kvaliteten i forskningen tas det utgangspunkt i forskningens *pålitelighet*, *gyldighet* og *generaliserbarhet* (Tjora (2017, s. 231).

6 Bruken av begrepene innen kvalitativ forskning er omdiskutert, fordi de ifølge Ringdal (2013, s. 248) er knyttet til kvantitativ forskning. Tjora (2017) mener det er uhensiktsmessig å innføre nye begreper, og at pålitelighet, gyldighet og generaliserbarhet fungerer godt som kriterier for kvalitet i kvalitativ forskning (Tjora, 2017, s. 231).

*Pålitelighet* referer gjerne til forskerens posisjon og engasjement i temaet (Tjora, 2017, s. 235). Ifølge Tjora (2017) er det innforstått at det innen kvalitativ forskning vil være umulig å være fullstendig nøytral i forskningsprosessen, og det er viktig å redegjøre for eget engasjement og hvordan dette kan prege forskningen (Tjora, 2017, s. 235).

Valget om å studere innføringen av nytt kapittel 9 A i opplæringsloven, og herunder mobbing som tema spesifikt, ble fattet med bakgrunn i engasjement for temaet over mange år, i tillegg til en faglig interesse for implementeringsforskning. Det ble også vurdert til å være et særdeles godt tidspunkt å vurdere implementeringen på, da loven ved prosjektets begynnelse hadde virket i cirka to år og myndighetene var i gang med prosessen med en revisjon av hele opplæringsloven. Det anses ikke å foreligge noen konflikter mellom forsker og valg av tema, men det bør likevel nevnes at forskeren var oppnevnt av regjeringen ved Kunnskapsdepartementet i 2013 til å delta i arbeidet med NOU 2015:2, på bakgrunn av offentlig engasjement rundt temaet mobbing i skolen i årene 2010 til 2013. Arbeidet i utvalget ble fratrudd veldig tidlig i prosessen høsten 2013 av praktiske årsaker. Fordi engasjementet i utvalget var uten betydning for de endelige anbefalingene i rapporten, ansees ikke dette å ha lagt føringer for denne forskningen. Forskningens integritet vurderes derfor som god.

Personlige holdninger eller antakelser som oppsto underveis har ikke påvirket utarbeidelse av intervjuguiden, behandling eller analyse av dataene. Engasjementet for tematikken påvirket valg av masterprosjekt, men valg fattet underveis er påvirket av tidligere forskning og forankret i litteratur og teori. Ved utforming av intervjuguiden forsøke jeg å ikke inkludere ledende spørsmål, og det ble forberedt nøytrale oppfølgingsspørsmål i et forsøk på å unngå forskerpåvirkning. I databehandlingen falt valget på en empirinær tilnærming til koding og kategorisering nettopp i et forsøk på å unngå å la egne tolkninger basert på teori og tidligere forskning bli førende i analysen.

Et av de viktigste kravene til presentasjonen av forskning er *transparens*, hvor målet er at leseren får god innsikt i forskningen, slik at vedkommende kan ta stilling til forskningens kvalitet (Tjora, 2017, s. 248). Det ble lagt vekt på å fremstille empiri ved bruk av sitater, og det ble generert koder for hver enkelt informant, slik som AL1 – kommune A, lærer 1, BK – kommune B, kommunalsjef etc. Dette vil ifølge Tjora (2017, s. 249) gjøre at leseren kan ta med seg noe av informasjonen om informantene. Kodene er utviklet med hensyn til etikk og personvern hensyn og avslører derfor ikke personlig informasjon om informantene. Oppsummert vurderes oppgavens pålitelighet som god, med bakgrunn i transparens rundt egen rolle og potensielle påvirkning.

*Gyldighet* referer til hvorvidt funnene fra forskningen faktisk gir svar på problemstillingen og forskningsspørsmål som stilles – altså hvorvidt man måler det man ønsker å måle (Tjora, 2017, s. 232). Dette kan være utfordrende å måle når man som forsker har en fortolkende rolle opp mot de empiriske dataene. Ifølge Tjora (2017, s. 234) vil det styrke gyldigheten i forskningen å gjengi hvordan valg av spørsmål som stilles og valg av datagenereringsmetode og teori er fattet. Valg av teori og metode er allerede gjengitt i oppgaven. I prosjektet har det som vært viktig å formulere gode spørsmål i intervjuguidene som vil gi svar på problemstillingen. Funnene fra forskningen er analysert og forankret i tidligere forskning og relevante teoretiske bidrag. Det er likevel viktig å påpeke at med 157 sider tekstdata er det tatt aktive valg om hvilke sitater som er gjengitt for å underbygge funn fra analysen, og selv om påliteligheten vurderes til å

være god, er det alltid slik at andre forskere muligens ville vurdert og fremstilt datamaterialet på en annen måte.

Målet med denne oppgaven har vært å gi et bidrag i evalueringen av innføringen av opplæringslovens kapittel 9 A fra juni 2017 fra et statsvitenskapelig perspektiv og teoretisk forankring, i lys av den pågående prosessen med å revidere hele opplæringsloven. Evalueringer som denne bidrar ikke kun til å belyse direkte konsekvenser av tiltaket og dets virkninger eller måloppnåelse, men belyser også justeringer som nå kan gjøres innen opplæringsloven igjen revideres i sin helhet. Ved å ha en kvalitativ tilnærming i prosjektet har de ansatte i skolene formidlet sine holdninger og fortolkninger til lovkapittelet og dets plikter, og de har samtidig delt sin praksis og utfordringer rundt denne. Slik har metodevalget muliggjort innhenting av den informasjonen problemstillingen og forskningsspørsmålene søkte å finne.

Det komparative perspektivet i studien ble ikke så fremtredende som først antatt. Dette skyldes i hovedsak at funnene indikerer små forskjeller mellom kommuner når det kommer til aktørens kompetanse, holdninger, praksis og erfaringer. Dette kan blant annet skyldes at alle kommunene er underlagt samme fylkesmannsembete og derfor har hatt mye den samme opplæringen. En komparativ analyse med kommuner eller skoler fra ulike embeter ville muligens gitt større utslag på ulik praksis eller ulike erfaringer og kunnskapsnivåer.

Til tross for at metodiske vurderinger og valg i prosjektet anses som gode, kan det argumenteres for at en metodisk svakhet i prosjektet er rekrutteringen av utvalget. Fordi informanter er rekruttert via andre informanter endte utvalget opp i å bestå av noen informanter som ikke hadde mye erfaring med kapittel 9 A eller håndtering av slike saker, som førte til noen ikke uttalte seg like reflektert rundt temaet som andre informanter. Selv om denne studiens funn kan sies å være representative for et bredt utvalg aktører med ulik grad av erfaring (som alltid vil kunne være tilfellet, også i større studier), kunne likevel en studie med et større utvalg kanskje gitt ytterligere økt innsikt i praksis etter lovendringen fra et implementeringsteoretisk perspektiv, og ville kanskje bidratt til at flere perspektiver ble trukket fram fra implementeringsprosessen.

*Generaliserbarhet* refererer til hvorvidt funn er gyldige utover tilfellene i denne studien. Utvalget i oppgaven er strategisk utvalgt. Ved å inkludere flere kommuner og skoler av ulik størrelse, i tillegg til representanter fra flere aktørgrupper, var målet å vise et bredt perspektiv og forhåpentligvis generere funn som er gyldige utenfor denne studien.

Metodevalg og forskningsspørsmålene gjør det lite hensiktsmessig å snakke om *statistisk generalisering* (Ringdal, 2013, s. 248). Yin (2009) beskriver generalisering i kvalitativ metode spesifikt. Ifølge forfatteren kan generalisering i casestudier og kvalitativ forskning refereres til som *analytisk generalisering* (også kalt teoretisk generalisering). Denne typen generalisering skiller seg fra statistisk generalisering i den forstand at funnene ikke skal generaliseres fra de empiriske dataene til en populasjon. Ved analytisk generalisering sammenlignes resultater fra en case til etablert teori, hvor målet er å danne generelle teorier om virkeligheten (Yin, 2009, s. 15). Å sikre relevans ut over egen forskning er ifølge Tjora (2017) mulig ved å benytte tidligere forskning og teori som kan støtte opp om en større gyldighet (Tjora, 2017, s. 245-246). En pendling mellom teori og empiri i analysen vil kunne resultere i at visse allmenne slutninger kan trekkes. Målet er å utvikle en helhetlig forståelse av en større kontekst, og å undersøke om aktørene i

denne studiens refleksjoner kan være gyldige for andre skoler og kommuner. Tjora (2017) beskriver dette som *konseptuell generalisering* (Tjora, 2017, s. 245) i sin «Stegvis-deduktiv induktiv metode».

Skolene og kommunene i studien er alle i samme fylke og under samme klageinstans. Det er derfor mulig at forskning hadde generert andre funn i et annet fylke eller dersom andre skoler eller kommuner i Trøndelag var inkludert. På en annen side er lærerne og rektorene i utvalget både menn og kvinner med stor variasjon i år ansatt i skolen, fra nyutdannede til nærmere pensjonsalder. Skolene og kommunene er av ulik størrelse, og de ansatte jobber i både barneskoler, ungdomsskoler eller kombinasjon av disse. Det er tatt valg i prosjektet for å forsøke å oppnå et utvalg som kan være bredt og representativt for andre kommuner og regioner utenfor Trøndelag. Likevel er det viktig å påpeke at det bildet som presenteres i analysen ikke nødvendigvis vil oppleves representativt for alle skoleansatte i Norge og det er usannsynlig at informantenes refleksjoner er helt homogene.

Med bakgrunn i disse refleksjonene vurderes det at slutninger som trekkes i analysen vil kunne være generaliserbare utenfor akkurat denne casen, fordi de empiriske dataene i analysen gjennomgående blir vurdert i lys av relevante teoretiske bidrag, som kan være med på å forklare funnene og gi de gyldighet utenfor akkurat denne casen i samsvar med Yin (2009) og Tjora (2017) sine bidrag. Det er også mulig at analysens funn kan si noe mer generelt om implementering av tiltak hvor lovregulering i stor grad setter føringer på en profesjonsstyrt sektor med aktører som opererer under stor grad av autonomi.

## 5. Aktørenes kompetanse på mobbing og kapittel 9 A

At implementeringsaktørene har kompetanse på mobbing, i tillegg til informasjon om og kompetanse på lovverket som regulerer deres praksis, er vesentlig for å sikre en implementering i tråd med lovens intensjoner. Særlig aktivitetsplikten i § 9 A-4 må anses som en normativ regel etter Eckhoff (1983) sine beskrivelser, og er en paragraf som spesifikt regulerer ansattes praksis ved mistanke om mobbing eller i 9 A-saker. Denne kan ses i konflikt med Lipsky (2010) sine beskrivelser av autonomien som ligger i bakkebyråkratens arbeid og roller. Implementeringen av en slik normativ regel forutsetter at aktørene har kjennskap til hva den innebærer og hvordan de skal praktisere den.

I et prinsipal-agent-perspektiv vil det nye regelverket kunne anses som en kontrakt mellom myndighetene og de ansatte i skolen, som beskriver hvordan de ansatte i skolen skal forholde seg til de fastsatte pliktene. Det er likevel ikke nødvendigvis slik at loven er klar og tydelig for implementeringsaktørene eller at informasjon om loven sikrer riktig praksis, slik evalueringen fra Deloitte (2019) allerede har pekt på. Samtidig har undersøkelser fra 2018 vist at aktører i skolen oppga å ha god kompetanse på regelverk for skolemiljøet og tilstrekkelig kunnskap om egnede og lovlige tiltak i arbeidet med skolemiljøet (Respons Analyse, 2018, s. 5-8). Relevant for aktørenes kompetanse på kapittel 9 A er også Møllers betraktning om at det er lærere som møter elever gjennom undervisningen, og da er det utilstrekkelig at kun skoleledere kjenner lovverket godt (Smestad, 2013, s. 18). I lys av dette er det interessant å finne ut hvordan aktørene beskriver og vurderer egen kompetanse.

### 5.1 Kompetanse på mobbing

Et gjennomgående tema knyttet til kompetansegrunnlaget på mobbing var omfanget undervisning om temaet informantene hadde i løpet av lærerutdanningen. Nesten samtlige informanter oppga at mobbing ikke hadde vært et tema i deres grunnutdanning, eller at det var det i liten grad. En enkel slutning ville vært å anta at mobbing i mindre grad var tema før innføringen av kapittel 9 A i 2003, og at undervisningen ble styrket når mobbing ble løftet fram som et politisk innsatsområde, men det ble ikke funnet substansielle forskjeller i svarene etter hvilket tiår lærerne eller rektorene fullførte sin grunnutdanning. Blant de lærerne med kortest yrkeserfaring ble det også gitt uttrykk for lite fokus på mobbing i utdanningsløpet:

Det er det som er litt av problemet med pedagogikkutdanningen. Det er cirka halvparten praksis og halvparten teori, og teoridelen er ... den er for stor da, det er for mye forskjellig. Så vi hadde kanskje ei forelesning eller to i løpet av fem år med studier om mobbing, og fryktelig lite om situasjonshåndtering og hva man faktisk skal gjøre (CL2).

Informantene var tydelige på at deres kompetanse på mobbing hovedsakelig var opparbeidet gjennom *praktisk erfaring* fra årene som ansatt i skolen, og her var det ingen forskjeller mellom aktørgruppene eller kommunene. De lærerne som hadde kortest arbeidserfaring ga uttrykk for at nettopp mangel på erfaring var en årsak til at de ikke ville beskrive deres kompetanse på mobbing som utpreget god. Flertallet av informantene anså likevel sin kompetanse på mobbing som relativt god, men at dette også skyldtes at flere hadde deltatt på kurs eller etterutdanning. Dette var i størst grad

rektorene, hvor en av dem var tydelig på at det etter lovendringen hadde oppstått et behov for økt kompetanse:

Det er vel kanskje det man kjenner nå i etterkant av 9 A-paragrafen som ble endret ... så tar jeg jo videreutdanning nå da, i skolemiljø og ledelse, for nettopp å få litt mer kompetanse knyttet til skolemiljø og for så vidt mobbing (AR1).

Samtlige av kommunalsjefene mente at kommunene har god kompetanse på mobbing, og uttrykte dermed det som må tolkes som tiltro til at de ansatte i skolene også har god kompetanse. En av kommunalsjefene mente likevel at kompetanse og håndteringsevne er to ulike ting:

Jeg vil beskrive den [kompetansen på mobbing] som god. Men en ting er å ha forståelse for det – en annen ting er å ha en god håndteringsevne, også handler det også om å være forebyggende. Og vi er ikke ... jeg mener at vi har noe å gå på hele tiden, og vi er under utvikling på det (BK).

Til tross for at informantene totalt sett kategoriserer egen kompetanse på mobbing som god, og kommunene viser tiltro til og bidrar til de ansattes kompetanse, viser ikke tidligere forskning at håndteringen av mobbing i skolen har vært suksessfull i den grad at det har skjedd en vesentlig nedgang i rapportert mobbing i skolene (Wendelborg, 2020b). Funnene er imidlertid en positiv indikasjon på at det eksisterer kompetanse for å sikre en tilfredsstillende håndtering av 9 A-saker som omhandler mobbing når aktørene selv vurderer sin kompetanse på mobbing som god. Denne kompetansen bør likevel også drøftes i sammenheng med aktørenes informasjon om og kompetanse på kapittel 9 A, da disse faktorene antas å virke sammen i praksis.

## **5.2 Kapittel 9 A: Informasjon og kunnskap**

En måte lovens virkninger kan måles på er hvorvidt den er forståelig og kjent (Nordrum, 2013). En rimelig forutsetning for intendert praktisering av det nye lovkapitlet er at informasjonen er tilgjengeliggjort for de som skal implementere det. Djupedalsutvalget pekte i sin rapport på behovet for kompetanseutvikling for å gjøre skolene tryggere på å håndtere regelverk og å sikre elevenes rettsikkerhet (NOU 2015:2, s. 18). Interesseorganisasjoner i skolen uttrykte i forkant av lovendringen et behov for kompetanseheving og nødvendig opplæring i grunnleggende saksbehandling for rektorer dersom de skal videreformidle kunnskap om lovens plikter (Norsk Lektorlag, 2016; Skolelederforbundet, 2016)

Alle lærerne, rektorene og kommunalsjefene uttrykte at de hadde fått informasjon om at loven var endret da den trådte i kraft. Hvordan denne informasjonen ble tilgjengelig for aktørene var ulik, og det var forskjeller mellom gruppene i hvor mye informasjon som ble formidlet. Det var likevel ikke nevneverdige forskjeller innad i eller mellom kommunene. Kommunalsjefene oppga å ha fått informasjonen direkte fra Utdanningsdirektoratet, og samtlige hadde deltatt på kurs arrangert i regi av Fylkesmannen i Trøndelag. Funn fra intervjuene viser at foruten om ledelse hos skoleeier er det særlig rektorene som har deltatt på kurs hos fylkesmannen eller andre organisasjoner, og at det er de som har videreformidlet informasjonen om lovverket til lærerne på de respektive skolene:



Jo, det kom vel som informasjonssak og at vi har tatt det opp på planleggingsdager, at vi har hatt fokus på kapittel 9 A og at vi har gått inn i det i forhold til at hele personalet har jobbet med 9 A i forhold til for eksempel varsling (AL1).

En av kommunalsjefene mente at for å sikre god nok kompetanse blant ansatte må kompetansen etterspørres: «Vi er jo litt avhengige av ... vi gir dem jo ting og tenker sånn at «alle trenger dette», men vi er jo litt avhengige av at de tar kontakt tilbake også, dersom de opplever å trenge råd da» (AK). I stor grad viser funn at informasjonen om lovverket er gitt i ulik grad til de forskjellige implementerings-aktørene, og at den formelle informasjonen, og potensielt også kompetansen, i hovedsak ligger hos ledelsen hos skoleeier eller rektor. Det tolkes som at det er lagt en forutsetning om at skoleleder skal spre informasjonen videre til sine ansatte.

Winter og Nielsen (2008) mener ledelse er en avgjørende faktor når mål skal gjøres til handling blant ansatte, og at transformeringen fra informasjon til praksis blir påvirket av informasjonsflyt og hvordan leder deler informasjon med de ansatte. På en av skolene ga informantene uttrykk for det som tolkes som en «mismatch» mellom hvilken kompetanse rektor ga uttrykk for å ha gitt til lærerne, og hva to av lærerne opplevde å ha fått kursing i. Ifølge rektor var lovverket opp til diskusjon i kollegiet ofte: «*Det har begynt å sige inn ganske bra med de aktivitetspliktene og de pliktene til å gripe inn og alt det der*» (DR). Begge lærerne oppga at det ble informert om lovverket i skolen jevnlig, men en av lærerne mente dette ikke var betryggende nok for egen kompetanse:

Jeg føler at jeg på en måte aldri ... vi er jo innom det når rektor presenterer, og vi får høre om det, men du har aldri på en måte noe tid til å sette deg ned og diskutere og sette deg inn i det da ... du seiler på en måte på overflata ganske ofte (DL1).

Sitatet tolkes som at prioriteringer mellom arbeidsoppgaver kan føre til at kompetansen ikke opparbeides så raskt som ønskelig i skolen. Informasjonsspredning anses som nødvendig for å ha en praksis som er i tråd med pliktene i § 9 A-4. En måte å løse utfordringer med informasjonsspredning kan være å eksempelvis spesialisere kompetansen til en utvalgt gruppe ansatte. I en av kommunene beskriver informantene å ha laget en slik modell med egne 9 A-grupper:

Og da har vi hatt opplæring på alle ledere, alle som har et lederansvar, det vil si både enhetsledere og avdelingsledere. Og så har vi hatt opplæring for gruppene på både mobbing og mobbingens psykologi, hvordan man skal jobbe med stoppsamtaler og masse forskjellig i et eget oppsett da ... Og så har vi en kommunal gruppe som består av fagfolk som skal være en slags superbruker overfor gruppene i skolene da (BK).

9 A-gruppene ble beskrevet som en del av ledergruppen på to av skolene i kommunen. En mulig konsekvens dersom informasjon ikke deles fra ledelsen og ned til kollegiet av lærere, slik Winter og Nielsen (2008) beskriver denne prosessen, er at ledergruppen sitter på hovedtyngden av kompetansen, og at den ikke blir spredt tilstrekkelig til de øvrige ansatte i skolene. Dette kan utfordre hvordan lærerne handler i en mobbesituasjon og hvorvidt denne er i tråd med pliktene i § 9 A-4.

I en forlengelse av dette oppga lærerne og rektorene at kompetansen de har tilknyttet kapittel 9 A avhenger av hvorvidt de er oppe i situasjoner og saker eller ikke. Dette peker i retning av at kompetansen til aktørene er avhengig av at de praktiserer loven framfor å høre om eller lese om den. Det var forskjeller mellom skolene og kommunene i hvor mye erfaring informantene hadde med 9 A-saker. Noen hadde ingen erfaring, andre hadde intern erfaring og andre hadde erfaring med flere meldte saker hos fylkesmannen. En kommunalsjef oppga at kommunen ikke hadde noen 9 A-saker meldt til fylkesmannen, en annen oppga et fåtall av saker, mens to av kommunene oppga å ha fått flere saker meldt til fylkesmannen. Til tross for at informantene flest beskrev seg som trygge på og kjent med lovverket og pålagte plikter, mente en av informantene at mangel på å ha vært oppe i en 9 A-sak virket lite tryggende på kompetansen:

Ja nå skal jeg være forsiktig ... men jeg føler i alle fall ikke at det er noe jeg har fått beskjed om, at: «sånn gjør vi det! Her, hvis du oppdager det så gjør vi det sånn». Det er litt mer sånn at jeg har reagert på noe også har jeg måttet spørre: «hva gjør jeg med dette da?» (DL1).

En av lærerne som hadde vært involvert i en 9 A-sak etter lovendringen mente vedkommende lærte hvordan å handle i tråd med pliktene i loven *etter* det ble meldt inn en 9 A-sak vedkommende var involvert i. Vedkommende beskrev opparbeidelsen av kompetanse som «litt learning by doing» (AL2). En av kommunalsjefene uttrykte bekymring for hvorvidt handlingskompetansen er på plass hos de ansatte i skolene: «Jeg er trygg på at alle har fått opplæring og slikt, men hvor gode handlingskompetanse alle har, det er jeg utrygg på. Så er det jo det at det er usikkerhet rundt de ulike elementene, ikke sant» (BK).

Aktørene i samtlige kommuner oppgir altså å ha fått informasjon om loven, og lærerne har fått informasjon kapittel 9 A fra skoleledelsen opptil flere ganger i løpet av et skoleår og innledningsvis da loven trådte i kraft. I samtlige kommuner har det blitt etablert egne retningslinjer eller handlingsløyper for hvordan 9 A-saker skal håndteres, enten på kommunenivå, på skolenivå, eller en kombinasjon av disse. En rimelig antakelse vil derfor være at kjennskapen til loven i utgangspunktet er god. Likevel viser funn at det er ulikheter mellom kommunene knyttet til hvor mye tid og ressurser som er brukt på opplæring. En gjenganger er likevel at formell kursing hovedsakelig er gitt til kommunalsjefer og rektorer via fylkesmannen. Lærernes informasjon er i hovedsak gitt via rektor i mer uformelle settinger.

I kommune B er det, sammenlignet med de andre kommunene, større grunn til å mistenke at informasjonen og kompetansen i hovedsak ligger hos skoleledelsen, grunnet deres innføring av 9 A-grupper. En mulig fordel med en slik løsning er at kompetansen på loven blir spesielt god hos en tilnærmet «ekspertgruppe» på skolene, som potensielt kan gjøre at saker løses bedre. En ulempe kan være at kompetansen kan bli veldig sentrert, som er utfordrende med tanke på at opplæringsloven i § 9 A-4 presiserer at alle ansatte er like pålagt å følge pliktene. I henhold til Baklien (2007) er kunnskap en av aktørfaktorene som er vesentlig for å sikre intendert implementering.

Lærerne flest uttrykte seg i enighet om at det er erfaringer og praktisering som skaper kompetanse på lovens plikter. En måte dette tolkes å utfordre lovens intensjoner på er at nulltoleransebegrepet ligger sentralt i § 9 A-3 (Opplæringslova, 1998). Dersom kompetanse på hvilke plikter som ligger i loven opparbeides først når de ansatte er

involvert i 9 A-saker, kan dette anses som en ren motsetning til at skolene skal jobbe for å forhindre at slike saker oppstår i utgangspunktet. Delpliktene som ligger i § 9 A-4 sier spesifikt at de ansatte skal følge med, gripe inn, varsle, følge opp og dokumentere (Opplæringsloven, 1998). Når de ansatte har fått informasjon om pliktene, men noen uttrykker seg utrygge i handling, kan det argumenteres for at informasjonen som er gitt ikke har ført til tilstrekkelig kompetanse for å innfri lovens forventninger til handling. Funn fra analysen tyder på at dette kan være tilfellet. En slik aktørfaktor utfordrer i henhold til Baklien (2007) måloppnåelsen til tiltaket, altså at alle skal ha god nok kompetanse til å forebygge og gripe inn mot mobbing. Når kompetansegraden er ulik blant aktørene i skolene og kommunene, og de som møter elevene i størst grad i hverdagen oppgir å føle seg mest usikre på lovens plikter gir funnene grunn til å tro at praksis og dernest måloppnåelse vil variere. Funn fra praksis presenteres i de påfølgende kapitlene.

## **6.9 A i praksis: Holdninger, interesser og målkonflikter**

I dette kapitlet presenteres funn fra hvordan innføringen av kapittel 9 A har blitt tatt imot av implementeringsaktørene og påvirker deres handlinger. I henhold til ett av forskningsspørsmålene er det ønskelig å finne svar på hvordan aktørenes interesser samsvarer med lovens intensjoner, hvilke holdninger aktørene hadde til loven innledningsvis, og hvordan disse har utviklet seg nå når pliktene er praktisert over noen år. Som gjengitt i høringsvar fra fagforeninger og interesseorganisasjoner har det blitt ytret både positive og kritiske holdninger til endringene loven legger på praksis i skolen (Norsk Lektorlag, 2016; Skolelederforbundet, 2016; Skolenes Landsforbund, 2016; Utdanningsforbundet, 2016). Ifølge Lipsky (2010) påvirker aktørenes holdninger hvorvidt lovens mål oppnås, og det kan oppstå utfordringer med å oppnå intendert praksis dersom bakkebyråkratens interesser avviker fra myndighetenes interesser. Dette er også grunnideen i Prinsipal-agent-teorien (Waterman & Meier, 1998). Ifølge Baklien (2007) kan variasjoner i myndighetenes og implementeringsaktørenes holdninger og interesser skyldes en stor avstand mellom eksempelvis stortinget og lærerne i skolen, og etter Baklien (2007) sine beskriver er det ved en slik «kløft» mellom arenaene ikke usannsynlig at rektorer og lærere har andre virkelighetsoppfatninger enn myndighetene har, og dermed er aktørenes fortolkninger av og holdninger til loven vesentlig for å vurdere virkninger fra implementeringen av loven

Implementeringsaktørenes holdninger til både mobbing og nulltoleranse, og deres holdninger og interesser opp mot lovens plikter, er alle faktorer som er relevante for implementeringen og aktørenes praksis. Dersom aktørene ikke ser et behov for lovendringen, eller mener den kolliderer med deres mål eller ønsket praksis, kan dette være en indikasjon på at det har oppstått en målkonflikt. Som Waterman og Meier (1998) poengterer vil det også uavhengig av dette kunne oppstå en konflikt mellom policyen og implementeringsaktøren i prosessen. I dette tilfellet kan målkonflikter for eksempel skyldes at de ansatte i skolen mener andre virkemidler enn en lovfestet aktivitetsplikt er hensiktsmessig, at de ikke ser at lovens intensjoner og visjoner gir positive eller ønskede effekter, eller at andre aspekter ved loven kolliderer med deres interesser. Revisjonen av kapittel 9 A er en presisering av plikter og ansvarsfordeling i skolen, som følgelig vil påvirke praksis, og kanskje også prioriteringer, i skolen.

Det anses hensiktsmessig å presentere holdninger og interesser og deres innvirkning på praksis i samme kapittel, da de i stor grad henger sammen. I de første underkapitlene presenteres generelle holdninger til lovendringen og sentrale begreper i loven, og deretter presenteres holdninger og interesserts innvirkning på praksis mer tematisert etter funn.

### **6.1 Behovet for og syn på endringer i kapittel 9 A**

Informantene flest uttalte at de ikke så behov for lovendringer da loven ble vedtatt, men at de i ettertid har sett at lovendringen var nødvendig eller har hatt positive virkninger. Informantene uttalte at loven på mange måter har vært en vekker som har økt bevisstheten på arbeid med mobbing og skolemiljø. Funn viser at det ble uttrykt positivitet til tydeliggjøringen av pliktene i loven:

Du har jo voksne som jobber i skolen også som synes det er behagelig å snu ryggen til når det ... fremfor å gå inn og undersøke «hva er det som skjer her nå?», og det er klart at det er det jo ikke rom for å gjøre. Og det er jo bra, det er kjempebra at man er forpliktet til å ikke lukke øynene (CR).

En av lærerne mente at selv om vedkommende ikke så behov for endringene var det likevel forståelig at de ble gjennomført:

Fordi det dukket jo opp gang på gang på gang ... hvor mennesker gikk ut i mediene og fortalte om hvilken skolegang de hadde hatt og hvordan de hadde blitt behandlet, slik at staten ville jo rydde opp i det og gjøre slik at hvert fall de legger føringer for at det ikke skal skje med flere (BL1).

Funn viser også at lærerne, rektorene og skoleeierne var positive til at lovverket har styrket elevenes rettigheter og trygghet, hvor en av rektorene mente at det åpenbart var et behov for endringer i loven, «sett fra elevens og statistikkens ståsted» (AR2). En av lærerne omtalte det nye kapittelet i loven som et godt virkemiddel «som får det til å skje noe ... det er enkelt for skolene å forholde seg til» (CL2). En annen lærer mente at endringer i lovverket er positivt, men at det ikke vil være nok å følge loven i seg selv:

Jobben må jo gjøres av deg selv uansett. Du kan jo ikke bare si at «jo, nå har vi gått igjennom tiltaksplanen og fulgt det og det, og vi har hengt opp og vi har sendt ut – nå har vi gjort det vi kan gjøre». Slik går det jo ikke an å tenke ... om loven sier det ene eller det andre ... jeg må sørge for at barna har det bra når jeg har ansvaret for dem (AL2).

En rektor i samme kommune mente tydelig at loven ikke nødvendigvis vil trygge elevenes hverdag. Funn viser likevel at informantene mente lovendringen har gjort de mer bevisste på å jobbe med skolemiljø og mobbing: «det har bidratt til å skape fokus på et problem som vi må få til å håndtere på en enda bedre måte. Så intensjonen er veldig bra» (BR). En lærer i samme kommune var spesielt positiv til innføringen av § 9 A-5, som regulerer saker hvor ansatte krenker elever: «Er det mobbing, at du trakasserer en elev eller er fysisk, så er det bra at det er et lovverk som slår ned på det (BL1).

Funn viser også at blant informantene eksisterer holdninger som tilsier noe negative holdninger til lovendringen. En av rektorene mente det var enklere før: «Jeg tenker at før så hadde det vært saker som man tok opp med dem det gjaldt, også rydder man i det og så er man ferdige med det» (CR). Andre mente også det var enklere å håndtere mobbing tidligere, da man ikke behøvde å «slå opp den store boka med en gang» (BL1). Rektor i kommune C mente de ansatte på skolen møtte lovendringen med overraskning: «Jeg tror en del var litt forundret over styrken i det. Ikke noe motvilje eller noe slikt, men kanskje litt ... noen ble litt overrasket over styrken i det» (CR). Andre uttrykte også bekymringer for at loven potensielt ville føre til flere og større saker. En gjenganger blant funnene var likevel at aktørene flest så både positive og negative sider ved lovverket, og her var det ingen forskjeller mellom kommunene eller aktørgruppene. En av kommunalsjefene uttrykte at det ikke nødvendigvis er en motsetning mellom å være positiv til lovendringene og også se utfordringer:

Og det som da har vært en utfordring for meg, og sikkert for lederne også, er å ikke blande kortene. Altså du kan være positiv til et lovverk som gir elevene bedre og større rettigheter på den ene siden, men så kan du ha en negativ ... eller du kan oppleve en del negativt med håndteringen av det, som handler om at du ikke helt vet, at du blir usikker, at du blir utrygg» (BK).

En annen kommunalsjef mente kompetanseheving i kollegiet var et viktigere virkemiddel enn selve lovendringene, fordi «det hadde ikke hjulpet med all verdens lovendringer hvis ikke rektorer og lærere har økt kompetansen sin» (DK). Informantene uttrykte generelt innføringen av loven kunne ha forebyggende effekter på mobbing i skolen, såfremt kompetanse og rutiner var på plass og at loven følges i praksis. Fra forrige kapittel har funn allerede vist at selv om rutiner er uttalt å være på plass på alle skolene er ikke alle trygge i handlingskompetansen.

Samlet sett tolkes lærerne, rektorene og kommunalsjefene positive til og ser behovet for flere av endringene i lovverket. Det ble uttrykt særlig positivisme rundt styrkingen av elevenes rettigheter og tydeliggjøringen av et regelverk som ifølge informantene tidligere har ført til mye ulik praksis og usikkerhet. Likevel så flere informanter utfordringer i loven, og at den legger tydeligere føringer på deres praksis. Det tolkes ikke slik at informantene er uenige i intensjonene eller målene med lovverket, og en slik i utgangspunktet positiv holdning til kapittel 9 A blant informantene gir grunn til å anta at implementeringen muligens ikke vil være preget av store interesse- eller målkonflikter, slik både Lipsky (2010) og Prinsipal-agent-teorien (Waterman & Meier, 1998) skisserer vil kunne oppstå ved implementeringer av normative virkemidler. Det er likevel flere funn tilknyttet aktørenes holdninger til loven, og hvordan holdningene og interessene påvirker praksisen, som må legges fram innen det fattes en konklusjon.

## **6.2 Begrepstolkning: holdninger til mobbing og nulltoleranse**

Sentrale begreper i kapittel 9 A er *mobbing* og *nulltoleranse*. Loven definerer ikke hva mobbing eller nulltoleranse faktisk betyr, og målinger på mobbing bruker ulike definisjoner av mobbing som begrep (Wendelborg, 2020b; Ungdata, u.å.).

Funn viser at det eksisterer flere definisjoner og beskrivelser av mobbing. På den ene siden beskriver flere informanter mobbing slik som en av lærerne: «*Mobbing vil jeg si er systematisk over tid, plaging, trakassering, med ... altså det å få noen ut av behagelig sone*» (AL1). Noen påpeker også at mobbing også forutsetter et *ujevnt styrkeforhold* mellom den som mobber og den som opplever mobbing. En informant mener mobbing også kan være enkelthendelser mellom elever, og dermed ikke krever en slik omfattende definisjon. Lovens bestemmelse er på sin side tydelig på at det er *elevens subjektive opplevelse* av hvorvidt han eller hun har et trygt og godt skolemiljø som avgjør dette, og dermed også hvorvidt vedkommende opplever å bli mobbet. Funn viser at de ansatte uttrykker seg positive til at elevens subjektive opplevelse er viktig. Dette synet er godt illustrert av en av lærerne:

Jeg tenker at det er fryktelig individuelt, på mottakeren tenker jeg, det er jo den som blir mobbet sin opplevelse som er det viktige, ikke den som utfører det. Så hva man skal definere det som er vanskelig, men når den som mottar føler at det er mobbing, så er det i utgangspunktet mobbing (CL2).

Noen av rektorene og lærerne beskrev mobbing som elevsubjektivt, men en stor andel av informantene, og særlig lærerne, oppga holdninger som tilsa at de mente at elevene ikke vet hva mobbing er, eller har «riktig» forståelse eller opplevelse av mobbing. En av lærerne mente at noen elever føler seg mobbet: «... Men at vi ser at det ikke er mobbing da» (DL1), og en annen lærer i samme kommune uttrykte lignende holdninger: «De kan være raske til å si at de blir mobbet, men så vet de egentlig ikke hva som ligger i det» (DL2). En lærer i en annen kommune mente at noen elever er veldig opptatte av mobbebegrepet «men de skjønner ikke egentlig hva som ligger i det (BL1).

Informantenes utsagn og holdninger til hva mobbing er viser skjønnsmessige tolkninger. Selv om loven presiserer at det er elevens subjektive mening om hvorvidt han eller hun føler seg mobbet, og kommunalsjefene var veldig tydelige på dette, mente flere av lærerne og rektorene at elevene ikke alltid forstår eller skjønner hva begrepet betyr, og at de mener det ikke alltid er *mobbing* elevene faktisk opplever. Informanten fra Fylkesmannen i Trøndelag uttalte at de er opptatte av hvilke holdninger skolen har til elevene:

Du har ikke vanskelig barn, det er barn som har vanskeligheter». Det er vårt elevsyn. Dersom en skole ikke har det elevsynet så har du et dårlig utgangspunkt, fordi da kan du fort legge skylden på elev og familie, så holdninger har en betydning.

I lys av både bakkebyråkrattheorien til Lipsky (2010) og Prinsipal-agent-teorien tenkes det at implementeringsaktørens holdninger ikke alltid stemmer overens med lovverkets intensjoner, og i henhold til Baklien (2007) vil kunnskaper og holdninger kunne beskrives som direkte trusler til måloppnåelse av et tiltak dersom disse ikke samsvarer med tiltakets intensjon. Funn viser at lærerne, rektorene og kommunalsjefene har noe ulike holdninger til og beskrivelser av begrepet mobbing. Selv om det er en overvekt som mener elevens stemme er viktigst, uttrykker flere holdninger som er i konflikt med denne forståelsen. Dersom det er slik at de ansattes holdninger til hva mobbing er ikke er på linje med lovens intensjon, kan en potensiell følge være at de ansatte ikke varsler om mobbing i henhold til sine plikter og heller ikke griper inn i situasjoner. Dette vil være i direkte konflikt med intensjonen om at lovverket skal trygge elevenes skolemiljø. Sammenhengen mellom holdninger og praksis drøftes videre i kapittel 6.3.

Et annet sentral begrep i loven er *nulltoleranse*. De ansattes fortolkninger av dette begrepet kan grovt deles inn i to ulike fortolkninger: *nulltoleranse som nullvisjon* versus *nulltoleranse for å ikke gripe inn*. Kommunalsjefen i kommune A beskrev begrepet slik:

... Vi tenker ikke at nulltoleranse betyr at det aldri forekommer, det synes jeg vil være direkte løgnaktig å si da. Men en nulltoleranse, altså hvis du avdekker at mobbing foregår, så er det nulltoleranse for at det skal få fortsette. Mm. Nulltoleranse for å ikke håndtere det, for ikke å ta tak i det (AK).

Funn viser at denne forståelsen av hva nulltoleranse deles av de fleste rektorene og kommunalsjefene. Av lærerne beskrives nulltoleranse mer i retning av en nullvisjon: «at det ikke skal forekomme, rett og slett» (CL1), og «ingen barn skal oppleve å ikke ha det bra» (AL1). Utdanningsforbundet uttalte seg skeptiske til innlemmingen av begrepet nettopp fordi det er ulik forståelse av nulltoleranse (Utdanningsforbundet, 2016). Ifølge

Nordrum (2013) kan lovens mål være vanskelig å faktisk måle dersom begreper er uttrykt på en måte som gjør at de kan tolkes ulikt.

Funn viser at det er ulik forståelse av begrepet, selv om det er en overvekt av informanter som beskriver nulltoleranse som å gripe inn mot mobbing. Med utgangspunkt i Prinsipal-agent-teori og Waterman og Meier (1998) sine bemerkninger kan ulike tolkninger av begrepet føre til en policydrift – altså at agentenes atferd vil bevege seg bort fra lovens formulerte mål. Det faktum at noen ansatte i skolen ikke tolker begrepet etter lovens intensjon vil potensielt føre til en praksis hvor de i ulik grad griper inn i situasjoner, alt ettersom hvordan situasjonen tolkes. En utfordring her er at det ikke er beskrevet eksplisitt i loven hva som faktisk ligger i nulltoleransebegrepet. Hva som ligger i å *tolerere* er uklart i både loven og Utdanningsdirektoratets rundskriv om loven, og det er derfor ikke et uventet funn at det er uenigheter rundt hva begrepet egentlig betyr.

### **6.3 Elevens rettssikkerhet versus ansattes rettssikkerhet**

En av lovendringene som blir problematisert i størst grad blant informantene er § 9 A-5, som omhandler saker hvor elever krenkes eller mobbes av ansatte i skolen. Funn har allerede vist at positive holdninger til elevens styrkede stilling i loven, men aktørene ser også utfordringer rundt hvordan § 9 A-5 delvis kolliderer med egne interesser og praksis.

Fire av rektorene oppga at lærerne på skolene deres hadde blitt mer utrygge på sitt rettsvern, hvor en av de mente dette skyldes at de ikke blir part i sakene de er involvert i (AR1). Kommunalsjefene uttrykte forståelse for at lærere kan oppleve det som tøft dersom de opplever at en elev melder en 9 A-sak hvor de er part: «Hvis du er alene i et klasserom så er det ord mot ord, og det er jo elevens stemme som blir tellende i veldig mange sammenhenger. Det kan oppleves som tøft og det forstår jeg» (CK). Noen av de ansatte oppga at § 9 A-5 blir delvis brukt misbrukt, og de fryktet at loven skal bli benyttet til å melde inn saker som de selv mener ikke faller inn under kapittel 9 A:

Og det er klart når det er berettiget så er det greit, men jeg synes ikke det er greit når en lærer sier ifra om dårlig oppførsel og så får *det* tilbake ... og det kan ikke være slik at du som lærer ikke kan sifra på ting, ting som ikke er greit, når det mangler ting og oppførsel ikke passer seg. Så på mange måter så har du gått i en annen grøft ... Det er noen som tror de kan kalle det 9 A-sak alt sammen, men det er jo ikke slik, egentlig ikke (CL1).

En av kommunalsjefene mente at dersom ansatte føler at elevens subjektive opplevelse resulterer i beskyldninger de ikke kjenner seg igjen i, så må dette gjøres noe med uten å endre elevenes rettigheter i loven: «Jeg tenker at hensikten med det lovverket handler om at dersom du ikke egner deg til å jobbe i skolen så skal du ikke jobbe i skolen» (BK). I en annen kommune fortalte kommunalsjefen at de har hatt en sak til fylkesmannen som går på skjerpet aktivitetsplikt etter § 9 A-5, hvor læreren ikke skjønnte hva vedkommende hadde gjort eller sagt:



Men den læreren fikk jo ikke si noe til fylkesmannen, ikke sant. Så vi må passe på at vi ikke skader en ansatt også. Det er klart at elevene er hovedpersonene her, så det skal jo ikke forekomme, men vi må ta vare på de ansatte også (DK).

Rektor i samme kommune mente at loven kanskje har gått for langt med tanke på hvilket rettsvern elevene skal ha:

Det er jo litt sånn skremmende på en måte da, tenker jeg, det der ... det har vært en del saker om dette som går på det med elevens subjektive oppfatning som det går an å problematisere og som kan kanskje gå vel langt, tenker jeg da ... Hvis en elev føler at han blir krenket så er det på en måte eleven som har definisjonsmakten på det, og det kan være litt skremmende tror jeg for noen lærere (DR).

Informantenes erfaringer rundt denne problemstillingen er varierende, men det er tydelig at flere har holdninger som tilsier at dette er en vanskelig balansegang. Lærerne har i henhold til formålsparagrafen i opplæringsloven en viktig oppgave når de skal bidra til at barn utvikler kunnskaper og holdninger for å kunne mestre livene sine, og en del av dette går ifølge funn utenfor det rent pedagogiske arbeidet. Når det meldes inn 9 A-saker fordi lærere irettesetter elever eller er strenge, reiser dette spørsmål om hva det er meningen at loven skal favne om. Det tolkes som at det ikke er slike saker loven skal favne om i henhold til § 9 A-3. Dersom lærere blir redde for å være lærere og å ta tak i ting de opplever at ligger i deres arbeidsinstruks grunnet en lovendring som antakeligvis er innført for å ta tak i andre utfordringer, er dette å anse som en utilsiktet virkning i henhold til Baklien (2007). Slike holdninger eller interesser vil også styre kontakten med målgruppen, ifølge Winter og Nielsen (2008), og dersom lærerne opplever at loven har negativ innvirkning på egen autoritet og autonomi, som er viktige kjennetegn for profesjonene, kan dette påvirke lærernes trygghet i egen interaksjon med elevene. Lignene funn kom også fram i Deloitte (2019) sin evaluering, hvor skolene rapportert om at regelverket i noen tilfeller ble benyttet som et pressmiddel mot skoler eller ansatte (Deloitte, 2019, s. ix).

#### **6.4 Enkeltindividet versus fellesskapet: en verdiutfordring?**

Et paradoks i implementeringen av loven er informantenes erfaringer rundt hvordan loven påvirker fokus på enkeltindividet versus fellesskapet. Funn viser at noen blant informantene beskrev at loven har skapt et større «vi-fokus» i skolene, fordi pliktene og ansvaret for å følge med og å gripe inn i mobbing nå er likt for alle ansatte. Disse informantene mente dette har ført til en større kollektiv bevissthet og regelfølgning. På en annen side uttrykte noen av informantene seg negative til at loven har det de kaller et *individfokus*, og en av kommunalsjefene trakk fram dette som særlig negativt: «Det forsterker et individfokus som vi ønsker å snu oss bort fra da. Det synes jeg er ganske alvorlig faktisk» (AK). En av lærerne mente lærerne på skolen nå i større grad prioriterer å løse 9 A-saker, og at dette kolliderer med undervisningen av klassen: «

Fordi vi vet jo dette med bøter, altså vi vet jo hva følgene kan bli dersom andre opplever at vi ikke gjør jobben vår. Men vi gjør jo jobben vår, men det er det at vi er pedagoger, vi skal undervise i skolen (BL1).

En av rektorene mente individfokuset fører til kollisjon mellom skolen og fylkesmannen i 9 A-saker: «der har Fylkesmannen sagt at i sine vurderinger så driter han egentlig oppi de andre [elevene]. Så det med den enkelteleven og individfokuset er nok litt av dette som jeg opplever som problematisk med loven» (AR1). Funn viser at flere rektorer oppga det som et dilemma å skulle ivareta både enkelteleven og fellesskapet samtidig, som kan føre til at individfokuset i 9 A-saker kan gå på bekostning av arbeidet med fellesskapet i skolen. En av kommunalsjefene mente at man i 9 A-saker nå definerer enkeltbarna som problemet «men jeg tenker jo at det er skolen som er problemet ... Det er fellesskapet som har mislyktes, ikke den enkelte da» (AK).

Funn viser altså at loven utfordrer de ansattes verdier om at skolen er et fellesskap hvor individet skal fungere i fellesskapet. Lignende funn finnes hos Storesund og Holven (2019). En konsekvens av at lovverket utfordrer disse verdiene i skolen er at enkeltindividet kan lide, eller at det ikke blir prioritert å bruke ressurser på enkeltindividet eller å løse 9 A-saker. Dersom dette er tilfellet vil ikke delpliktene i § 9 A-4 bli fulgt. Funn fra dette delkapittelet kan knyttes opp mot Vedung (2015) sine beskrivelser av *krysspress*, hvor de ansatte sannsynligvis vil føle seg tvunget til å utvikle mestringsstrategier for å forsøke å ivareta alle hensynene. Funn viser at et slikt krysspress allerede har oppstått, ved at ansatte opplever det vanskelig å balansere hensynet til å ta vare på enkeltindividet og fellesskapet samtidig. Noen av informantene har ikke vært involvert i 9 A-saker, og det er derfor vanskelig å si noe definitivt om hvordan verdirefleksjonene og krysspresset slår ut i praksis, men kapittel 7 vil gå ytterligere inn på dette. *Ressurser* ble også av flere informanter nevnt som relevant i denne sammenhengen, og disse refleksjonene presenteres videre i kapittel 8.

## **6.5 Ansvar når barn mobbes: hvor mye kan og skal skolen gjøre?**

Flere lærere og rektorer problematiserte i intervjuene deres forpliktelser til å håndtere mobbing. Funn viser at lærere og rektorer opplever det som vanskelig å skulle sitte med så mye ansvar for mobbing, når mobbingen ofte også foregår utenfor skolen. En av lærerne mener foreldrenes ansvar burde presiseres i større grad: «

Det kunne ha vært noen setninger om hjemmet også. Men du vet, du kan ikke dømmes for å være foreldre vet du. Men vi kan dømmes på at vi ikke gjør jobben vår. Og *den* har blitt så mye større med årene (BL1).

Informantene har erfaringer med at mobbesaker ofte er komplekse, og at mobbing foregår både på skolen og i fritiden. Mange saker handler om det de referer til som *sårbare elever* med sammensatte problemer, hvor flere støttetjenester er involverte og må være involverte for å kunne løse sakene: «Mange av de tingene som skjer i skolen har jo kanskje ikke oppstått der men kommer til uttrykk der, men skolen alene vil nok ikke være i stand til å løse det da» (AK). Funn viser også at rektorene opplever det som utfordrende å bli stilt til ansvar for å ordne opp i 9 A-saker, nettopp fordi sakene er så komplekse:

Du prøver det ene, du prøver det andre. Du har elever med psykisk helse, ikke sant, som sliter veldig med seg selv og med familien sin, familier som ikke klarer å håndtere barna sine ... det er klart at det ligger innenfor her det også på en mer indirekte måte da (AR1).

En annen rektor opplyste om at alle 9 A-sakene på sin skole som har vært knyttet til sårbare elever har involvert ulike støttetjenester: «og det er prosesser og familier som har slitt over år. Det er saker som har gått siden barnehage» (CR). En tredje rektor var tydelig på at mobbing må løses sammen i samfunnet, og noe skolen ikke kan løse dersom storsamfunnet ikke hjelper til:

Og det er ikke det at jeg sier, at foreldrene skal ordne opp i det eller at fotballaget skal ordne opp i det. Det er ikke det at jeg peker på en eller en, men jeg er opptatt av at dette må vi gjøre sammen ... Og når voksne i mange settinger står fram som at det er lov til å si hva enn du mener til andre dersom du mener at du har riktig, så kan vi ikke forvente at barn gjør noe annet. Så når spørsmålet er hvorfor denne skolen ikke har lyktes med det [å bekjempe mobbing], så tenker jeg at spørsmålet er feil. Fordi skolen gjenspeiler samfunnet forøvrig, og når samfunnet forøvrig åpner for mer og mer trakassering og mobbing og synes det er greit, så er det nesten naivt å tro at vi på skolen skal klare å motvirke den strømmen av hets som vi ser rundt oss som en del står for (BR).

Disse funnene viser at aktørene er ganske samstemte i at 9 A-saker er komplekse, og at noen mener de også er for komplekse sett i lys av de verktøyene skolen har til å løse de. Funnene tolkes som at skolene har fått et stort ansvar i å skulle forebygge og å løse mobbesaker når de selv ofte opplever sakene komplekse langt utenfor skolens grenser. Dette antas å potensielt føre til handlingslammelse dersom de ansatte opplever de som både for komplekse for skolen av ressurshensyn, men også av hensyn til hva de mener skolene bør *forventes* å håndtere, eller hva de har interesse av å håndtere. Dette funnet kan forklares av Baklien (2007) sine beskriver av spenningsfeltet mellom rammene og målsetningene til tiltaket, og tolkes som et tilfelle hvor loven legger opp til en praksis som er delvis uforenelig med forutsetningene skolene selv opplever å ha.

## **6.6 Dokumentering av elever: helsevesenet inn i skolen?**

Et av de temaene informantene hadde flest meninger om var dokumentasjonsplikten i § 9 A-4. En av informantene viste holdninger som tolkes til at dokumentasjonsplikten gir en praksis som ikke er i tråd med verdiene som allerede ligger i skolen:

Jeg mener at det er ikke riktig at voksne skal overvåke samtlige elever i en skolegård på den måten at man skal kunne dokumentere alt. Og det forventes i dag. Og jeg vet ikke om det er til det beste for barna heller (CR).

Ytterligere en rektor oppga lignende holdninger:

Jeg opplever da ... at det forventes at vi skal ha nesten samme dokumentasjonskravet som fastlegen min har når han sitter og skriver, eller sykehuset når de sitter og skriver, alt de har gjort med hver enkelt pasient. Og slik er ikke skolen! Vi har en kollektiv tilnærming vi. Vi har mange hundre elever og vi har en tilnærming hvor vi skal se den enkelte *sammen* med alle de andre. Vi skal ta vare på den enkelte, men vi skal se den sammen med en gruppe (BR).

Denne problemstillingen ble ikke løftet av mange informanter, men ytringene fra rektorene viser at det finnes holdninger til dokumenteringen av barnas oppførsel i skolen som utfordrer praksisen lovbestemmelsen legger opp til og som sammenlignes med en praksis som er mer vanlig i eksempelvis helsesektoren. Rektoren i kommune B hadde

erfaring fra flest 9 A-saker etter lovrevisjonen, og problematiserte i stor grad overvåkningen av elevene som dokumentasjonskravet legger opp til. Dersom rektorer anser dokumenteringen som lite hensiktsmessig for elevene eller skadelig for elevene kan dette potensielt påvirke hvordan de velger å dokumentere, og hvorvidt de pålegger lærerne å gjøre det, som påvirker 9 A-saker og hvordan elevene følges opp.

Flere informanter mente det var viktigere å faktisk *gjøre noe* framfor å dokumentere at man gjorde noe, og at det viktigste var at eleven opplevde å bli hørt og hjulpet. Dersom de ansatte har holdninger som tilsier at å overvåke elevene for å sørge for tilstrekkelig dokumentering ikke tjener eleven, saken eller fellesskapet, kan dette potensielt føre til at det dokumenteres i mindre grad, som kan resultere i at skolene ikke klarer å fremvise god nok dokumentasjon overfor fylkesmannen dersom en 9 A-sak klages inn. Fylkesmannen oppgir at skolene ofte ikke har dokumentert godt nok, og at de blant annet derfor finner brudd på aktivitetsplikten. Lipsky (2010) og Kiser (2001) sine beskrivelser av aktørenes interesser gir grunn til å si at praksis kan avvike fra det loven intenderer dersom de ansatte har slike holdninger til dokumentasjonskravet, og dette kan være en av årsakene til brudd på pliktene. Fordi akkurat denne problemstillingen ikke ble løftet av en stor andel informanter kan det ikke konkluderes med at en uintendert praksis vil være konsekvensen av disse holdningene. Det må likevel påpekes at de informantene som tok opp dette i intervjuene også var de som hadde erfaring med meldte 9 A-saker til fylkesmannen.

## 7. Kapittel 9 A: er det plass til skjønnsutøvelse fra implementeringsaktørene?

Felles for alle kommunene er utviklingen av retningslinjer, særlig tilknyttet §§ 9 A-4 og 9 A-5. Funn viser at samtlige informanter har kjennskap til at den enkeltes arbeidsplass har utviklet egne retningslinjer i tråd med kommunens retningslinjer. Disse ble referert til som *handlingsløyper*, *handlingsplaner*, *retningslinjer* etc., og er oppskrifter på hvordan den ansatte skal gå fram dersom den mistenker eller får beskjed om at mobbing skjer.

Slike retningslinjer kan i en forlengelse av loven tolkes som det som i Prinsipal-agent-teorien refereres til som kontrakten mellom prinsipalen og agenten (Jensen & Meckling, 1976). Ifølge Lipsky (2010) vil bakkebyråkrater som lærere og rektorer utøve profesjonelt skjønn som tidvis vil kunne vike fra reglementet. Dette beskrives av Lipsky (2010) som et paradoks, fordi samtidig som de er forventet å utøve skjønn er de også pålagt forventninger om regelfølgning (Lipsky, 2010, s. 15-16). Taylor (2007) mener skjønnen ikke behøver å komme i konflikt med regelfølgningen, og at Lipsky (2010) egentlig mener at skjønn kan brukes mer effektivt ved kontroll av praksis (Taylor, 2007, s. 557).

Utdanningsforbundet presiserte i sin høringsuttalelse til loven at det skal være rom for bruk av skjønn i forbindelse med varsling om saker i skolene (Utdanningsforbundet, 2016). Tidlige funn fra implementeringen av kapittel 9 A har vist at ansatte i skolene har måtte benytte seg av og utøve skjønn i arbeidet med kapittel 9 A, på grunn av variasjoner i enkeltsaker, hvor de har benyttet seg av tidligere erfaringer, faglig kunnskap og tolkning i møte med lovverket (Storesund & Holven, 2019, s. 112). Strand og Jensen (2018) fant på sin side at endringene i loven kan ha ført til at lærere har mindre rom for å utøve skjønn.

Med bakgrunn i dette er det interessant å se hvordan aktørene forholder seg til regelverk, og hvordan dette muliggjør eller utfordrer bruk av skjønn. Her er også funnene fra foregående kapittel om aktørenes holdninger til loven relevante.

### 7.1 Aktivitetsplikten: skjønnsutøvelse eller regeljonalitet?

En av de mest sentrale paragrafene etter lovendringen er innføringen av aktivitetsplikten i § 9 A-4. Funn viser at informantene mente innføringen av pliktene har gjort dem mer bevisste i sin praksis, at de tar tak i saker raskere enn før og at de involverer seg mer når de ser at elever ikke har det bra. Informantene brukte blant annet beskrivelser som «mer bevisste» (DR), «mer på vakt» (DL2) og «mer våkne» (CK, CR) om endringene i praksisen, og flere mente at dette kan virke forebyggende på om mobbing skjer. Dette er sammenfallende med funn fra Respons Analyse (2018) og Veland (2019), som fant at ansatte i skolen opplever loven har økt fokus på elevenes psykososiale miljø.

Tre av lærerne beskrev at deres praksis fortsatt var den samme som før lovendringen: «Jeg har bestandig vært opptatt av å gå inn tidlig og prøve å finne ut av hva det er» (CL1), «i situasjonen og med handlinger tror jeg jeg er helt lik, uavhengig av lover og regler på en måte. Du gjør jo det du tror er riktig der og da, men tanke på de elevene som er i situasjonen» (CL2), hvor en lærer også beskrev sin praksis: «Jeg er ganske direkte og går inn og «hva er det som foregår her?», prater med dem og slikt» (AL2). Funnene tyder likevel på at aktørene flest har blitt mer bevisste sin egen praksis etter lovendringen.

Tidligere funn har vist at informantene har fått informasjon om pliktene, og skolene og kommunene har utviklet egne retningslinjer de benytter i 9 A-saker. En av lærerne beskrev at retningslinjene ble benyttet bredt i skolen: «Vi har mange slike *nesten-saker*, som vi likevel har brukt skjema til ... selv om det ikke nødvendigvis er helt 9 A, så nesten. For at det ikke skal bli 9 A, så tar vi det likevel» (AL1). En rektor beskrev det som uklart når man skulle bruke retningslinjene og når en hendelse var en 9 A-sak: «Det var mer sånn «dette er pliktene, dette må dere forholde dere til». De var ikke noe tydelige føringer eller tips til hvordan man kunne angripe det og det var ganske krevende husker jeg» (CR). Rektorens utsagn tolkes som at det nærmest hadde vært bedre å ha tydelige retningslinjer for hva som er 9 A-saker framfor å bruke skjønnet til å vurdere det selv, som ikke samsvarer med teoretiske antakelser om implementeringsaktørens skjønnsutøvelse og autonomi. En kommunalsjef mente på sin side at skjønnet må brukes for å avgjøre når en sak er en 9 A-sak, men at det fortsatt oppsto usikkerheter i praksis:

Men det er jo det som er det profesjonelle skjønnet da, å finne ut. Så det handler jo om å ha dialog med barna og foreldrene om hvordan dette er da. Så klart det er en utfordring, dette her kan ikke rutes opp og strekes ... du må bruke litt skjønn (BK).

Flere av informantene uttrykte seg positive til at det ble tydeligere fastsatt hva de skal gjøre dersom de ser eller mistenker mobbing i skolen. En av pliktene i § 9 A-4 er at ansatte skal *gripe inn* ved mistanke eller varsel om mobbing. Funn viser at flere blant informantene opplevde at retningslinjene ikke var *tydelige nok* på hva man egentlig skulle gjøre, som førte til usikkerhet, her illustrert ved en av rektorenes refleksjoner:

For å gripe inn da, for eksempel. Hva vil det si å gripe inn? Og *når* skal du gripe inn? Det vil jo bestandig være et skjønn ute og går. Og å prøve å minimalisere det skjønnet slik at vi er trygge på at vi en noenlunde felles praksis, det er utfordrende, fordi vi kan oppleve situasjonene ulikt, og vi er ulike personer (BR).

En annen rektor mente ansatte tidvis kunne være redde for å følge plikten om å gripe inn i situasjoner: «og det å klare å gjøre det på en god måte da, slik at det er forskriftsmessig riktig, når de opplever at barn blir fysisk overfor andre eller seg selv» (CR).

Videre består aktivitetsplikten av plikten å *varsle* rektor eller skoleeier om saker som oppstår. Et funn her er at lærere ikke alltid har varslet rektor når saker har oppstått: «fordi de er veldig opptatte av at elevene skal ha det bra og de tenker at *de* ordner opp» (DR). Funn viser også at noen opplever at de ansatte på skolen har for høy terskel for å varsle. En av lærerne mente det var viktig at terskelen for å varsle ikke ble for høy, men at de ansatte «grubler kanskje litt og snakker litt sammen først» (DL2). Selv om flere av informantene var tydelige på at de følger retningslinjene, viser dette funnet at lærere likevel bruker skjønnet for å vurdere både hvorvidt og når de skal varsle saker videre, til tross for at de i henhold til loven og informantenes beskrivelser av egne retningslinjer er forpliktet til å varsle. Et annet relevant funn som også peker i retning av usikkerhet rundt lovverket og hvordan loven utfordrer egen autonomi til å fatte beslutninger i rollen som lærer, er plikten om å lage aktivitetsplaner. Flere informanter mente de hadde blitt gode til å lage planer, men en av rektorene opplevde likevel at lærerne kunne være redde for å lage de:

Fordi lærere er veldig flinke og de er veldig ansvarsbevisste og tar veldig fort ansvar og griper veldig fort inn, ikke sant. Så jeg jobber med å si til dem at «ja, men det er ikke noe farlig å skrive en aktivitetsplan, skjønner du, det er ikke noe farlig» (DR).

Lovverket legger videre opp til at pliktene skal følges uavhengig av sak, og det kan dermed tolkes at det ikke er plass til stor bruk av skjønnsutøvelse. Funn viser at rektorene mente skolene hadde arbeidet mye med å bli samkjørte på loven, å skape felles praksis, og at det ikke var opp til den enkelte å håndtere mobbing. Wendelborg (2019) pekte i sine analyser på aktivitetsplikten i kapittel 9 A som en potensiell årsak til at elever i større grad enn før opplever at ansatte i skolen reagerer likt dersom de bryter regler for korrekt oppførsel, som eksempelvis mobbing. I både kommune A og D fortalte rektorene at de har jobbet mye i kollegiet med å reagere likt på regelbrudd, hvor en av de mente de ansatte nå hadde fått en «litt felles forståelse om når det er tråkket over streken» AR2). Flere kommunalsjefer mente at økningen på variabelen i Elevundersøkelsen kunne være en sideeffekt av at man har hatt mer fokus på mobbing i skolene. Disse funnene peker på at aktivitetsplikten har ført til økt fokus på å skape en felles praksis i henhold til retningslinjene i flere av skolene. Sett i lys av antakelser i bakkebyråkrattheorien til Lipsky (2010) og Prinsipal-agent-teorien vil skjønnet likevel spille en rolle i praksisen til aktørene. Funn viser at samtidig som det har blitt arbeidet med å skape en felles praksis mente flertallet av informantene at det var uoppnåelig og heller ikke ønskelig å reagere likt i alle situasjoner:

Man skal reagere ulikt i forhold til den enkelte ... det kan være en del av tiltakene det. Så det betyr ikke at det er en feil. Det betyr faktisk at ansatte har ulike måter å håndtere ting på fordi de vet hva som fungerer overfor de elevene de har (CR).

En av lærerne oppga at det på skolen hadde vært fokus på felles praksis, men at det ikke oppleves slik i praksis, fordi det var forskjeller i praksisen mellom unge og eldre lærere (DL1). En lærer med lang fartstid i skolen i en annen kommune mente det vil være «veldig vanskelig å være lik mot alle barna, det går ikke an» (BL1). Kommunalsjefen i samme kommune mente at de ansatte etter lovendringen fortsatt vil ha mulighet til å utøve skjønn med de nye pliktene; «men jeg tror nok at det praktiseres forskjellig ut ifra hvilket menneske du er, hvor flink du er til å oppfatte signal» (BK). Informantene var tydelige på at det må brukes skjønn i de ulike sakene og at ingen saker er like. Kommunalsjef i kommune D mente på sin side at like reaksjoner overfor elevene handler om *kompetanse*, og at dersom 9 A-saker bringes opp i kollegiet så vil man sammen kunne finne fram en til en felles praksis «og da blir det like regler vet du. Det er klart at helt 100 prosent likt kan det ikke være, fordi vi er tross alt forskjellig» (DK). Funn viser altså at aktivitetsplikten utfordrer skjønnsutøvelsen i skolen, og flere informanter mente det var «enklere før». Flere lærere oppga at de handler likt som før og bruker skjønnet i situasjoner som oppstår. Dersom dette er i tråd med lovens plikter må dette tolkes som uproblematisk. I motsatt fall vil dette sannsynligvis forhindre god måloppnåelse. Når informantene benytter skjønnet opp mot pliktene vil hvordan de forholder seg til disse også påvirkes av hvordan de for eksempel definerer hva mobbing er, som igjen omhandler skjønnet og individuelle tolkninger.

Skolene beskrev implementeringen av kapittel 9 A som en tidkrevende prosess, og uttrykte at de fortsatt har noe å gå på når det kommer til å skape gode nok systemer og prosesser for å oppfylle av pliktene. En av informantene beskrev dette som årsaken til at det oppstår brudd på pliktene:

Det er systematikken som er problemet ofte, altså at de ikke gjør det systematisk nok. De loggfører ikke nok, de følger ikke opp og evaluerer nok, og endrer plan etter evaluering, det er all den der ... den gjennomgående tydelige saksbehandlingen mangler ofte, så det «kicker» fylkesmannen på (BK).

Heen (2019) fant lignende funn; at rutiner for å avdekke mobbing ikke var planstyre eller systematiske nok. Ifølge fylkesmannen er det i Trøndelag brudd på aktivitetsplikten i 9 av 10 saker de behandler, og da handler bruddene om aktivitetsplikten:

Og da er det gjerne punkt 3. Også er det jo følgefeil i dette, sant. Hvis du ikke følger med godt nok, så griper du heller ikke inn når du skal. Og ofte så hender det også at den ikke er undersøkt godt nok.

Ut ifra disse funnene vurderes det slik at pliktene i loven er kjent, men at de utfordrer og tidvis strider med både holdninger og interesser, som fører til ulik handlingspraksis og -kompetanse. Noen av informantene synes også å ikke forholde seg tydelig til lovens plikter i praksis, hvor skjønnsutøvelsen veier tyngre enn regelfølgning. Dette funnet er i samsvar med Lipsky (2010) sine beskrivelser av hvordan bakkebyråkratene bruker skjønnet sitt. Når informantene flest mener å ha fått god og tydelig informasjon om loven og pliktene er det et paradoks at de samtidig opplever de som uklare. Samtidig som de uttrykte positivisme til tydeligere føringer på hva de ulike pliktene faktisk innebærer, mente altså aktørene at det var usannsynlig at de ville handle likt i alle sammenhenger, da mange mente det var uoppnåelig å handle likt i alle saker og overfor alle elever. Disse funnene vurderes til at aktørene står i et spenningsforhold mellom lovens intensjoner og skjønnsutøvelsen i deres stilling.

Som både Winter og Nielsen (2008) og Lipsky (2010) peker på vil skjønnsutøvelse som fører til en praksis som er utenfor lovens intensjoner svekke måloppnåelsen til tiltaket. Innføringen av fylkesmannen som håndhevingsmyndighet vil påvirke hvor stort rommet for skjønnsutøvelse i skolen er, da de vil følge opp hvorvidt pliktene oppfylles i tilstrekkelig grad. En rimelig antakelse er derfor at aktørenes praksis vil endres og være mer i tråd med lovens plikter etterhvert som skolene får brudd på pliktene i innmeldte saker. En slik læring beskrives av Winter og Nielsen (2008) som en *feedbackprosess*, og en slik prosess kan føre til læring for de ansatte i skolene og dermed føre til endringer i deres praksis. Deloitte (2019) vurderte også det faktum at flere elever har meldt sak til Fylkesmannen etter lovendringen som et bidrag for å korrigere praksis som kan sørge for læring og bedre implementering (Deloitte, 2019, s. viii).

En utfordring med dette i denne sammenhengen er at dersom en oppfyllelse av pliktene faktisk er erfaringsbasert, og avhengig av fylkesmennenes tilbakemeldinger, vil dette fram til intendert praksis er oppnådd påvirke hvorvidt elevene opplever å ha en trygg skolehverdag og opplever seg hørt når saker meldes inn til skolene. Som Nordrum (2013) skriver er en utfordring med å måle virkninger av en lov å bestemme tidspunkt for evalueringen av den. Muligens vil en studie av aktørenes praksis finne andre funn om noen år, når de ansatte har erfart en slik feedbackprosess, som fører til en praksis mer i



tråd med lovens intensjoner. Et annet utfall er at det aldri vil oppnås intendert praksis på grunn av lærerne og rektorenes profesjoner og skjønnsutøvelse. I dette tilfellet vil det muligens alltid oppstå brudd på pliktene når fylkesmannen skal vurdere sakene, og tiltaket vil ha lav måloppnåelse. En måte loven kan være med å sørge for at reglene følges er likevel håndhevingsmyndigheten hos fylkesmannen, som kan være med på å sikre at praksis ikke er langt utenfor lovens intensjoner, eller i det minste slå ned på slik atferd.

### 7.1.1 Skjønnsutøvelse i dokumenteringen

En sentral del av pliktene i loven er at skolene skal dokumentere hva som gjøres for å oppfylle pliktene i § 9 A-4. Tidligere funn i analysen har pekt på at informanter har holdninger til det å dokumentere som kan utfordre praksisen i skolen. Tilnærmet alle informantene opplevde at lovendringen hadde ført til en hverdag preget av dokumentasjon, tidvis konstant dokumentering av samtaler med elever, foreldre etc. En lærer opplevde forventninger om å skulle dokumentere alt som skjer i enhver sammenheng som en form for *forsikring*:

Jeg kan jo si for min del så har jeg jo på en måte gjennom flere år, føler jeg jo selv, vært ganske flink til å dokumentere og skrive ned ting for å ha det, men jeg tenker at ... det har sikkert ikke vært bra nok nei, dersom det kanskje hadde kommet opp en sak da, og slettes ikke på alle elever, at man har like mye dokumentasjon. Og det er jo vanskelig å forutsi, kan du si, at en elev som går i småskolen om det kanskje kan bli bruk for noe en gang når han er ungdomsskoleelev (DL2).

I motsetning til funn som viser at de ansatte opplever å ha fått informasjon om og kurs i hva aktivitetsplikten innebærer, var det for flere informanter uklart både hva de egentlig skal dokumentere. En av kommunalsjefene fortalte at kommunen har fått brudd på aktivitetspliktene på grunn av for lite og for dårlig dokumentasjon (DK). En lærer fortalte at det hadde blitt jobbet mye i kollegiet med å dokumentere godt nok:

Vi jobber med det på skolen og får til tiltak og samarbeid, men det blir notert og vi blir ganske hyppig påminnet av ledelsen at vi må huske å skrive ned, skrive ned, skrive ned. Fordi det er kun det som gjelder den dagen det kommer opp, da er det ikke mye synsing. Da er det konkrete ting sant, som har skjedd (BL1).

Funn viser at det var usikkerhet i skolene knyttet til å vurdere når det faktisk var nok dokumentering. En av rapportene en rektor sendte inn til fylkesmannen inkluderte over 30 vedlegg:

Jeg synes det er et dilemma da, hvor mye skal jeg pålegge mine lærere å dokumentere alt de gjør? Og skrive referater og ... fordi de tar jo også litt fokus bort fra det man *må* gjøre. Så det synes jeg er vanskelig (DR).

Funn viser at lærere og rektorer er usikre på hva som egentlig skal dokumenteres og når det er godt nok. Fylkesmannen på sin side presiserte at de laget et dokument for skolene slik at dette skulle bli tydeligere. Aktørens refleksjoner rundt dokumentering viser det som tolkes som utfordringer med å ta skjønsmessige vurderinger når Fylkesmannen oppleves å ha andre krav enn de ansatte i skolen mener loven kan kreve. Funn viser at dokumentasjonskravet har endret praksis i skolen, til at de ansatte i større grad

dokumenterer hva de gjør, som er etter lovens intensjoner. Samtidig uttrykker de holdninger og erfaringer som tilsier at denne plikten i loven er utfordrende å tolke. Disse funnene kan forklares av det dilemmaet Lipsky (2010) beskriver at aktørene kan havne i når arbeidet i utgangspunktet er skjønnspreget, men loven krever regelfølgning. Kravet om dokumentering tolkes likevel som et påbud aktørene ikke kan unngå, men det er usikkert hvor stor rolle skjønnet kan spille i selve dokumenteringen sett i lys av fylkesmannens avhengighet av dokumenteringen i 9 A-saker og pålegg til å kreve at den gjøres. I tillegg til disse refleksjonene ligger det strukturutfordringer knyttet til dokumentasjonskravet som er av relevans, og disse drøftes videre i påfølgende kapittel.

## 8. Strukturutfordringer i praktiseringen av kapittel 9 A

Winter og Nielsen (2008) presiserer at en suksessfull implementering er avhengig av ressursbevilgningen fra myndighetene og organiseringen av tiltaket. Ifølge Baklien (2007) vil det i en implementeringsprosess utfordringer knyttet til strukturene rundt loven påvirke hvorvidt lovens mål oppfylles. Dette er faktorer som ressurser, arbeidsdeling og kommunikasjon mellom aktørene (Baklien, 2000). Med bakgrunn i bidraget og tidligere forskning på strukturene rundt kapittel 9 A og tilhørende ressurser (Deloitte, 2019; Respons Analyse, 2018, Strand & Jensen, 2019) er det formulert en antakelse om at kapittel 9 A skaper struktur-, ressurs- og samhandlingsutfordringer i skolene på grunn av lovens tydelige regulering av ansattes praksis og ansvarsoppgaver og tiltakets ressursramme.

### 8.1 Ressurser og tid

Funn viser at den strukturfaktoren lærerne og rektorene beskrev å ha størst påvirkning på implementeringen av loven var ressurser, og herunder særlig *tid*. Lærerne og rektorene var samstemte på at skolene ikke er rigget til mange av arbeidsoppgavene lovendringen legger opp til. Når det kommer til behandling av 9 A-saker i skolene beskrev rektorene dette som tidvis ekstremt tidkrevende, og at flere saker meldes til rektorene enn tidligere. En rektor beskrev en pågående 9 A-sak hvor det foreløpige omfanget var 120 sider, og mente arbeidet var ressurskrevende:

Altså papirkravet er helt eventyrlig ... Og igjen, de timene jeg sitter og lager dette ... jeg får lønn for det jeg, så det er greit nok det, men tjener det barnet? Tjener den arbeidstiden som blir brukt her, og de møtene vi sitter og snakker de voksne på skolen, på hva vi har gjort, hva vi må finne fram, hva skrev vi i fjor? Hva skrev vi året før? Hva tjener det barnet i dag? ... at jeg skal bruke tiden min på *det*, framfor å bruke tid på barnet eller foreldrene, eller eleven, eller lærerne, fagarbeiderne som jobber sammen med det barnet (BR).

Flere lærere beskrev tiden etter loven trådte i kraft som travel, og var enige i at loven førte til ekstraarbeid som kom i tillegg til andre krav i skolen, som eksempelvis undervisning. Lærerne beskrev en hverdag hvor de går fra det ene til det andre, hvor er utfordrende å følge pliktene:

Vi gjør jo vårt beste hele tiden, men vi kan ikke følge alle de reglene fordi det er så mye som oppstår hele tiden. Plutselig så er det et kne som skal plastres, også skulle jeg jo huske å sifra til han om det, også skal jeg jo lære de om punktum ... altså det er jo mye (AL2).

Mens én lærer mente dokumenteringen ikke tok nevneverdig tid, mente andre det var umulig å ha tid til å dokumentere alt: «Dersom vi skal dokumentere alt som blir sagt og gjort som det kanskje skal bli bruk for en gang i framtiden, så må vi ha ... da må vi arbeide hvert fall 150 prosent tror jeg» (DL2). Lærerens kollega ga uttrykk for at det ble nedprioritert å jobbe med pliktene i kapittel 9 A grunnet andre arbeidsoppgaver: «det tar ikke tid, fordi vi bruker ikke så mye tid» (DL1).

Disse funnene viser at tid er en faktor som i stor grad påvirker lærerne og rektorenes praksis, og hvorvidt de i det heletatt får skrevet ned hva de gjør i situasjonene. Dette gjelder også situasjoner hvor de ifølge dem selv følger pliktene. Ifølge flere lærere og

rektorer kan det være slik at de ofte har gjort nok (i henhold til deres tolkninger av lovens plikter), men at dette ikke er dokumentert godt nok, og derfor ikke kommer fram når saken klages inn til fylkesmannen:

For eksempel, du kan si at det at jeg på planleggingsdag i august har 9 A-sak som ... altså gjennomgang av rutiner, så er det klart at jeg har ingen dokumentasjon på hvem som er sagt hva, hvem har gjort hva ... Det kan stå «diverse rutiner», og så er det jeg som har i mine papirer hva jeg gjennomgår denne dagen. Og det kan være ting i et friminutt ... der det er barn er det ting som skjer (CR).

Samme rektor reflekterte rundt fylkesmannens ressurser og tidsbruk sammenlignet med skolens ressurstilgang. Vedkommende mente det er problematisk at skolene ikke har fått flere ressurser: «Fylkesmannen har jo fått sine ressurser til å håndtere dette, men det er jo ingen ressurser ut i skolene for å håndtere disse 9 A-sakene» (CR). En kommunalsjef mente på sin side at fylkesmannen har for få ressurser til å behandle saker tidsnok:

... Det som jeg er misfornøyd med er at det fra skolesiden og fra fylkesmannen sin side opereres med veldig, veldig korte frister, mens fylkesmannen selv opererer med fire og en halv og seks måneders saksbehandlingstid på de samme sakene, og det synes jeg er dårlig! Og det er ikke bra verken for eleven eller for skolen, som står i en sak og føler veldig mye stress. Og det har jo med kapasitet hos fylkesmannen, og det er jo fordi de ikke er ... altså de er ikke dimensjonerte for alle disse sakene (BK).

Funn viser også at lærere opplever fylkesmannens frister som korte, hvor flere av lærerne og rektorene oppga å derfor jobbe overtid:

Det jobbes knallhardt med tidsfrister, også i forhold til at fylkesmannen kommer med «nei, ikke en dag lenger!». Og da er det bare å sitte kvelder og netter og jobbe og få til det som blir forlangt (BL1).

Funn viser at informantene ga uttrykk for at 9 A-saker er tidkrevende og også *krever* tid dersom man skal skape dialog med alle involverte parter, og at det er for lite tid til å gjøre dette tilstrekkelig. Funn viser at aktivitetsplikten i stor grad påvirker hvordan en skoledag ser ut: oppstår det en sak brukes det mye tid og ressurser på å løse denne. Denne tiden går på bekostning av lærerne og rektorenes andre arbeidsoppgaver. Det anses som et vesentlig funn at aktørene mener at manglende ressurser påvirker om plikten oppfylles. Dersom de skal dokumentere alt som oppstår må de enten jobbe overtid eller gjøre dette i matpauser eller i undervisningstiden.

Informantenes vurderinger av hvordan særlig dokumentasjonskravet er arbeidsomt og tidkrevende er et tankekors sett opp mot at en av hensiktene med lovendringen var å gjøre det mindre byråkratisk å håndtere 9 A-saker, selv om interesseorganisasjonene advarte om at pliktene ikke måtte føre til økt saksbehandling og byråkrati og at skolene behøvde økte ressurser for å håndtere pliktene (Norsk Lektorlag, 2016; Skolenes Landsforbund, 2016; Utdanningsforbundet, 2016). Mausesthaugen et. al. (2019) har vist at utfordringer med regelverksetterlevelse i skolen grunnet ressurssituasjonen, som ifølge forskerne betyr at prosedyrer som etableres innen skolemiljø bare til en viss grad kan støtte aktørene i å etterleve de fastsatte reglene (Mausesthaugen et. al., 2019, s. 3). Forskerne poengterte at det er behov for økte ressurser for å sikre bedre

skjønnsvurderinger og regelverksetterlevelse når kompleksiteten i arbeidet øker (Mausethagen et. al., 2019, s. 4).

Funnene vurderes som et hinder for effektiv behandling av 9 A-saker og også det forebyggende arbeidet, fordi dersom lærerne og rektorene ikke får tid til å dokumentere vil de kunne få brudd i sakene hos fylkesmannen, men hvis de prioriterer å dokumentere framfor å gjøre andre oppgaver vil andre elevers rettigheter kunne kompromittert. Det er urimelig å anta at myndighetene innførte plikten i hensikt å gjøre de ansattes arbeidshverdag mye mer krevende, eller at pliktene skulle føre til at andre arbeidsoppgaver blir nedprioritert. Flere lærere beskrev å ofte befinne seg i situasjoner hvor de måtte velge mellom å dokumentere eller undervise. I slike situasjoner, hvor flere interesser kolliderer og lærerne opplever krysspress, er det sannsynlig å anta at lærerne vil utøve sitt skjønn for å beslutte hva de skal gjøre i situasjonen og også utvikle det Lipsky (2010) har beskrevet som mestringsmekanismer, hvor atferden ikke samsvarer med målet med loven.

Her kommer også de ansattes syn på fellesskapet som en viktig verdi inn, og det kan oppstå en konflikt mellom ressursene de ønsker å bruke på fellesskapet versus på enkelteleven i saken. Dersom fellesskapet blir prioritert er dette muligens i konflikt med aktivitetsplikten og lovens formål om en trygg hverdag for den eleven. Funnene tyder likevel på at aktørene i slike krysspresssituasjoner i stor grad ønsker og forsøker å følge loven og prioritere situasjonen foran andre oppgaver, men at dette oppleves problematisk opp mot andre hensyn de samtidig ønsker å ivareta ut ifra et ressursperspektiv.

## **8.2 Arbeidsdeling og samarbeid mellom aktørene**

Arbeidsdeling er en annen strukturell faktor som påvirker måloppnåelsen (Baklien, 2007). I lys av Winter og Nielsen (2008) teori vil implementeringsresultatet påvirkes av det de kaller *organisatorisk* og *interorganisatorisk implementeringsatferd*, da en implementeringsprosess gjerne består av organisasjoner, enheter og individer som alle har ulike interesser i implementeringen av politiske beslutninger, og det er muligheter for at lovgivningens intensjoner blir forvrengt når implementeringen skal skje i et samspill mellom disse ulike aktørene (Winter og Nielsen, 2008, s. 19-20). Herunder faller både hvordan loven legger opp til arbeidsdeling mellom lærer, rektor, skoleeier og fylkesmannen, men også hvordan samarbeidet er mellom aktørene.

I implementeringen av lovendringen er det aktører med ulike ansvar, interesser, holdninger og ulik praksis involvert, som fører til ulike erfaringer og oppfatninger. Tidligere funn har blant annet vist at skoleeier og skoler har opplevelser av at saker hos fylkesmannen ofte blir ensidig belyst fra elevens/foresattes perspektiv (Deloitte, 2019, s. ix). Skoler og skoleeier har opplevd å få sine faglige vurderinger underkjent og at involverte parter ikke blir hørt tilstrekkelig (Deloitte, 2019, s. ix).

Selv om dette ikke var studiens hovedinteresse må det trekkes fram et funn som må anses som nevneverdig, da informantene var veldig opptatte av samarbeidet med foresatte i 9 A-saker. Samarbeidet mellom skolen og hjemmet ble trukket fram som kanskje den største nøkkelen til å lykkes i 9 A-saker og for å unngå at slike saker oppstår i utgangspunktet, hvor en kommunalsjef mente at innmeldte 9 A-saker til fylkesmannen egentlig betyr «at man ikke har fått til det gode samarbeidet» (AK). Funn viser at informantene opplever samarbeidet med foresatte i 9 A-saker som godt, og at skolene

handler raskt og involverer de tidlig. Innmeldte 9 A-saker til fylkesmannen ble i hovedsak oppfattet som et tegn på manglende tillit til skolen. Noen av informantene har opplevd at foresatte etter lovendringen i mindre grad involverer lærer eller rektor før de melder 9 A-sak til fylkesmannen. Informanten fra fylkesmannen opplyste at ett av kravene for at saker tas inn til fylkesmannen er at skolen er informert i forkant. En rektor fortalte at noen foreldre forsøker å omgå dette:

Det heter jo at de skal melde til meg før de melder til fylkesmannen. Så ser jeg at hos noen så sender de melding til meg at de er bekymret for barnets skolemiljø, og så sender de til fylkesmannen, fordi da har de gjort det, ikke sant (BR).

Hva angår samarbeid med fylkesmannen viser funn at informantene har svært ulik grad av erfaring. Det er særlig kommunalsjefene og rektorene som har vært involvert i prosessen opp mot fylkesmannen. Skoleeierne og rektorene opplevde generelt å ha et konstruktivt samarbeid med fylkesmannen, men at kvaliteten på samarbeidet påvirkes av hvilken saksbehandler som vurderer saken. Informanten fra Fylkesmannen i Trøndelag presiserte at de har ytre rammer som styrer saksbehandlingen: «forvaltningsloven, offentlighetsloven, regler om taushetsplikt og så videre». Et interessant moment knyttet til at det er rektor som i hovedsak kommuniserer med fylkesmannen i sakene, er at det i hovedsak er *lærerne* som er involvert i sakene når de oppstår i skolen. Funn viser at de få lærerne med erfaring fra 9 A-saker oppga å i liten grad ha blitt involvert i innklagede 9 A-saker, som eksempelvis denne læreren:

De har jo ikke snakket med meg for eksempel, fylkesmannen eller de som hadde den saken, de har aldri snakket med meg, også er jeg kontaktlærer som har eleven hver dag og stort sett hele dagen. Jeg har jo aldri snakket med dem ... Jeg hadde forventet at jeg skulle ha en samtale med dem jeg også, og forklare litt (AL2).

Lærerens utsagn i sitatet er relevant opp mot at det hovedsakelig er rektorene som har deltatt på kurs hos fylkesmannen og som har erfaring fra saksbehandlingen av 9 A-sakene, og slik kan det argumenteres for at det er hensiktsmessig at de er de ansvarlige som følger opp 9 A-sakene. Likevel kan det også argumenteres for at lærernes lave grad av involvering i saker som omgår dem selv eller deres elever gjør at de får mindre erfaringer med 9 A-saker og de pliktene de er pålagt å følge. Dette er særlig problematisk sett i lys av at lærerne og informantene flest mente at det var gjennom erfaring de ville få kompetanse til å utføre pliktene godt.

Videre funn viser at flere pekte på utfordringer knyttet til at klageinstansen nå ligger hos fylkesmannen. For det første viser funn at avstanden mellom skolene og fylkesmannen oppleves å være for stor, og at dette påvirker saksbehandlingen og dialogen mellom partene. En av lærerne som har vært involvert i en 9 A-sak mente at avstanden til fylkesmannen gjør at skolene enklere får brudd i 9 A-saker: «Jeg tenker, er det fordi de bare har den der listen sin å gå etter? Har du vært i klasserommet og sett hvordan hverdagen vår er? ... Er det med i betraktningen når de sier at vi ikke har gjort alt som vi skal gjøre?» (AL2).

Et annet funn er at ansatte i skolene mener de og fylkesmannen jobber veldig ulikt, og at dette medfører utfordringer i samarbeidet. En rektor beskrev samarbeidet med fylkesmannen som en «*profesjonskrasj* mellom juss og pedagogikk» (BR). Flere

kommunalsjefer påpekte at lovendringen legger opp til en helt annen systematikk enn hva lærere og rektorer i kommunene er vant til: «Fylkesmannen med sine jurister ikke sant, jobber veldig systematisk og spisset, og veldig sånn spissformulert og veldig begrepstydlig, mens skolene er ikke vant til den samme tydelige systematikken» (BK). Et paradoks her er at kommunikasjonen fra fylkesmannen ble beskrevet som både veldig detaljer og samtidig uklar av rektorene, og at det var vanskelig å vite hvilken informasjon fylkesmannen *egentlig* ville ha fra skolene. Informanten fra fylkesmannen bekreftet at de har erfart ulike forståelser og tolkninger av regelverket i skolene, og at det er uklart for skolene hva de skal dokumentere. Til tross for utarbeidelse av en guide for dokumenteringen opplevde de fortsatt ulike forståelser:

Jeg synes jo at ... noe av problemet kan jo være at de rett og slett ikke har gjort det de skal, og dermed sliter selvfølgelig, med å gi dokumentasjon. Men så tenker jeg noen ganger at, noen ganger har de kanskje gjort mer enn det de klarer å sette ned, og at kanskje er de litt for opptatte av å vise hvordan de jobber forebyggende og generelt, framfor å være litt mer konkret i forhold til akkurat den eleven vi nå snakker om.

Sitatet synliggjør også godt utfordringen noen av informantene beskrev med lovens individfokus opp mot skolens kollektive fokus. Fylkesmannens rolle er å være opptatt av den spesifikke saken og hvordan skolen har gått fram for å oppfylle pliktene i loven, mens skolene viser å ofte være opptatt av «det større bildet». Fylkesmannen er også i større grad enn skolen vant til å arbeide juridisk. Tidligere forskning tilsier at ansatte i skolen ikke har tilstrekkelig juridisk kompetanse sett i sammenheng med den økte rettsliggjøringen i skolen (Mausethagen et. al, 2019; Smestad, 2013), og det tolkes som at det er nettopp dette som også kommer til uttrykk i sitatet over. Dette funnet løfter også spørsmålet om hvor kompetansen skal ligge i skolen. Er det tilstrekkelig at rektor har juridisk kompetanse når det er lærerne som skal dokumentere? Skal pedagoger i større grad ha juridisk kompetanse, eller er dette en kompetanse pedagoger ikke skal behøve å ha? Det er ikke denne oppgavens mål å besvare dette spørsmålet, men det anses relevant når tiltaket er normativt og legger opp til et kompetansenivå som er utenfor det som tidligere har vært regulert.

Funn viser videre at det er frustrasjon i skolene knyttet til det de opplever som liten støtte fra fylkesmannen i 9 A-saker. Informantene uttrykte ønsker om at fylkesmannen skulle være mer involvert og rådgiver for skolene. En av rektorene opplevde ikke at dette skjer i dag: «så ringer de på også sier de «ja, nå håper jeg du vet hvordan retningslinjene våre er», og det synes jeg ikke er greit. Så jeg har ikke opplevd masse støtte eller veiledning fra fylkesmannen akkurat» (AR1). En annen rektor opplevde at fylkesmannen i en del tilfeller har en mye større nærhet til foresatte enn til skolen (CR). Sett i sammenheng med dette opplevde et par informanter det som tolkes som mistillit fra fylkesmannens side:

Slike 9 A-saker er enormt arbeidskrevende fra administrasjonens side, og det er riktig så lenge det dreier seg om hvordan barnet har det og hva vi skal gjøre framover, men ikke når vi skal dokumentere alt som har blitt gjort årene tilbake. Det er noen tillitsutfordringer her som jeg ikke liker ... Jeg kan av og til føle på en mistillit på at vi tar det på alvor (BR).

Skolenes Landsforbund (2016) uttrykte allerede før loven trådte i kraft viktigheten av at skolene får tillit fra myndighetene til at skolene selv kan behandle saker som oppstår på den aktuelle skolen (Skolenes Landsforbund, 2016). Sitatet over tolkes dit at samhandlingen mellom skolene og fylkesmannen skaper en helt ny dynamikk og situasjon som utfordrer skolenes autonomi i eget arbeid, og at dette oppleves som svekkende på tilliten. Når ansatte i skolene opplever mistillit fra fylkesmannens side, kan dette potensielt påvirke både praksis og dialog mellom partene, og dermed også måloppnåelsen. På en annen side kan utfordringene også skyldes en misforståelse rundt hva fylkesmannens rolle er. Noen av rektorene og lærerne opplevde det som frustrerende at fylkesmannen ifølge dem var på «elevenes side», og mindre hjelpsom eller veiledende overfor skolene. Dette tolkes som at fylkesmannens rolle er noe misforstått i skolene, da organets rolle i 9 A-saker i hovedsak er å undersøke saken basert på *barnets beste* og med barnet i fokus, ikke skolen. Å flytte håndhevingsmyndigheten til en ekstern part tolkes å være nettopp for å skape en nøytralitet overfor skolen. Dette kommer delvis til uttrykk i § 9 A-6, hvor det presiseres at skoleeier eksempelvis ikke har klagerett på fylkesmannens vedtak. Oppnevningen av en slik separat klageinstans virker å utfordre autonomien til de ansatte i skolene når de må forholde seg til en instans som styrer over når praksisen er god nok. Dette vurderes å være i tråd med Lipsky (2010) sine beskrivelser av bakkebyråkratens autoritet og arbeid nå når det er en mye mer rettsliggjort og systematisk tilnærming til behandlingen av mobbesaker, hvor fylkesmannen kan pålegge skolene å gjøre tiltak når skolenes egne tiltak ikke har vært gode nok.

### **8.3 Sakskompleksitet: faktorer utenfor skolens kontroll**

Et tidligere presentert funn er at aktørene i skolen var opptatte av at det i 9 A-saker ofte er snakk om komplekse saker, hvor flere andre aktører er involvert. Dette er aktører som er utenfor lovens regulering og i systemer som skolene eller fylkesmannen antas å ikke nødvendigvis ha tilgang til. Slike saker ble av en rektor beskrevet som «nesten hjelpeløs til å håndtere, fordi her er du innenfor BUP-systemet og helse, som gjør at det er vanskelig å sette inn tiltak» (CR). I tillegg til at det vanskeliggjør å sette inn tiltak mente rektoren at kompleksiteten i sakene ikke kommer fram i dokumentasjonen fylkesmannen får tilgang på: «Så jeg opplever nok at fylkesmannen har en del å gå på i forhold til å sette seg inn i det komplekse bildet som vi diskuterer en del ganger» (CR). Ifølge flere av lærerne, rektorene og kommunalsjefene foregår forebygging av mobbing ofte i samarbeid med andre etater i eller utenfor kommunen, og at det er dette bildet fylkesmannen ikke har tilgang på kun ved å lese dokumentasjonen fra skolene. Her er strukturfaktorer relevante for å belyse hvordan arbeidsdelingen i loven og hvilke aktører som er involvert i arbeidet påvirker praksis og måloppnåelse.

Slik arbeidsdelingen er i loven er det flere parter som er involvert dersom det oppstår en 9 A-sak, men disse arbeider på ulike nivåer og med delvis lite innsikt i hverandres arbeid. At informantene opplever sakskompleksitet som en utfordring i behandlingen av sakene tolkes som at strukturen med fylkesmannen som klageinstans er utfordrende dersom de kun er opptatte av hva skolene gjør, som kun er det loven faktisk regulerer, mens skolene sitter med mye mer informasjon fra andre etater i og utenfor kommunalt nivå som påvirker hvilke tiltak som vil være gode og informasjon som kunne vært nyttig for fylkesmannen. Her er man inne på det som inne Prinsipal-agent-teorien beskrive som en av de største utfordringene som kan oppstå i en implementeringsprosess: *informasjonsasymmetri*. Her sitter skolene på informasjon om saken som høyere myndighet ikke har tilgang til eller som loven ikke regulerer som sammenfallende med



den informasjonen dokumentasjonsplikten legger opp til at skolene skal sende inn til fylkesmannen. Dette kan være problematisk i lys av en kommunalsjefs utsagn i denne sammenhengen: at atferd som kommer til uttrykk i skolen ikke alltid starter der (AK).

## 9. Utsiktede virkninger: til hinder for måloppnåelsen?

Med bakgrunn i analysens funn er det grunn til å diskutere hvorvidt implementeringen av loven har virkninger som av Baklien (2000) omtales som utilsiktede og uønskede, og hvorvidt disse tenkes å påvirke målet om nulltoleranse mot mobbing.

Informantene uttrykte flere holdninger, utfordringer og virkninger knyttet til implementeringen av loven som kan utfordre lovens måloppnåelse. Ett av temaene informantene beskrev som bekymrende var lovkapittelet utstrekning – hvem beskyttes egentlig av lovverket? Funn viser bekymring for om loven omfavner de sakene aktørene tolker loven som tiltenkt å omfavne:

Jeg tenker at jeg er involvert i altfor mye. Nå høres det jo ut som det er enormt da, men jeg synes at en god del av de sakene vi har hatt, det sorterer ikke under det som jeg tror utgangspunktet for denne lovendringen var (CR).

Funn viser at aktørene opplevde en lavere terskel for å varsle saker. Samme funn ble presentert av Deloitte (2019), hvor ansatte i skolen uttrykte bekymring for at terskelen for hva som er en skolemiljøsak har blitt for lav (Deloitte, 2019, s. viii). Informantene i denne studien uttrykte seg positive til at elevene har en klagemulighet, men det ble også uttrykt ønsker om en mulighet for å sortere sakene. En av rektorene fortalte om flere eksempler på saker som ble oppfattet som utenfor kapittel 9 A og mobbing: «Vi har eksempler på at noen som var misfornøyd med læreren og på bakgrunn av det har klaget. Man har eksempler på ... der hvor man kanskje ikke har fått den karakteren man ville ha, og har brukt det (AR1). En kommunalsjef uttrykte bekymring for at loven skaper et fokus på *feil elever*, noe vedkommende fikk tilbakemelding på fra allerede i 2018:

Man er redd for at det ikke er de barna som trenger det mest man nå bruker mest ressurser på da. Så hvem tilgodesees av den lovendringen? Er det foreldre som har fått et verktøy å bruke mot kommunen, for å si det sånn, eller mot skolen, eller er det de barna som trenger det mest som nå endelig blir sett og får den oppmerksomheten de trenger da? (AK).

Disse funnene tyder på at lovens utforming er så bred at mange type saker som skolene selv ikke mener er 9 A-saker blir meldt inn og krever ressurser som skolen skulle brukt på noe annet. Samme erfaringer ble presentert i rapporten til Deloitte (2019), som fant at ansatte i skolen mente elevene i noen saker får for stor definisjonsmakt (Deloitte, 2019, s. ix). Å bruke ressurser på saker som ikke oppleves som 9 A-saker oppleves ikke riktig ut for informantene. Å bruke tid på saker som ikke omhandler mobbing eller skolemiljøet tolkes å være en uintendert virkning av lovendringen, da hensikten var å gjøre håndteringen enklere for skolene. Tidsbruk på slike saker kan også trekke oppmerksomheten og ressursene vekk fra de sakene loven er ment å omfavne, blant andre saker som omhandler mobbing. En annen tenk konsekvens kan være at de ansatte blir demotivert av å behandle saker som ikke faller inn under 9 A, på en slik måte at motivasjonen for å jobbe med pliktene i loven blir svekket.

Et annet funn er hvordan § 9 A-5 utfordrer lærerens autoritet eller mulighet til å gi tilbakemeldinger til elevene. Flere kommunalsjefer mente lærerne hadde blitt mer usikre i sine stillinger og for eget rettsvern, noe både lærere og rektorer bekreftet. En av rektorene var bekymret for virkningene av dette:

Man blir livredd for hva man skal gjøre, «får jeg en krenkelsessak på meg nå?» [...] man blir redd for at man skal gjøre noe som kan oppleves krenkende på et eller annet vis, og det gjør til at de voksne kanskje ikke går inn i situasjoner som man ellers ville ha gått inn i, fordi man blir redd for at går jeg nå for langt eller hva medfører dette? (AR1).

Når ansatte i skolen blir redde for å gjøre det som kreves av dem i sine respektive stillinger på grunn av frykt for å få 9 A-saker på seg, må dette tolkes som en uønsket virkning, da det er rimelig å anta at elevenes rettigheter etter loven ikke skal gå på bekostning av lærernes mulighet til å håndheve eksempelvis trivselsregler.

Et tredje funn er informantenes opplevelser av dokumentasjonspliktenes hensikt. Den nye plikten ble omtalt som mer byråkratisk enn tidligere, og noen informanter beskrev en hverdag hvor man må velge mellom å dokumentere at man gjør noe eller å faktisk gjøre noe. Når fylkesmannen finner brudd på aktivitetsplikten mener flere av informantene at de faktisk har gjort nok, men ikke hatt tid til eller prioritert å skrive det ned: «Kvaliteten på jobben jeg gjør blir på hva vi dokumenterer, ikke hva jeg gjør» (BR). Samme rektor mente en annen løsning ville vært mer hensiktsmessig:

Vi kunne sagt i dag at «vet du, dette barnet har det ikke bra. Hva skal vi gjøre med det? Hva skal skolen gjøre, og hva kan dere hjemme gjøre? Og så prøver vi det. Og så møter vi om 14 dager og så ser vi hvordan dette har gått». Det er mye mer rettet mot det barnet som ikke har det så bra som det skulle ha hatt er min tanke da (BR).

Brudd i aktivitetsplikten kan skyldes at det ikke er dokumentert nok, men at det likevel i virkeligheten gjøres nok i skolene. Dersom dette av ulike årsaker er tilfellet i flere saker tolkes dette som en uønsket virkning som sannsynligvis vil kunne løses med økte ressurser eller andre tiltak som sikrer god dokumenteringskompetanse. Det er også problematisk ut fra effektivitetshensyn dersom det meldes inn 9 A-saker til fylkesmannen, hvor årsaken til at saken ikke er løst i skolene et resultat av for lave ressurser slik at skolene ikke kan gjøre det loven plikter de til å gjøre. Da vil skolene kunne få feilaktige brudd i 9 A-sakene.

Et siste funn som må tolkes å være utilsiktet er at tiden det nå krever å både håndtere akutte saker som oppstår og den tilhørende dokumenteringen kan føre til mindre tid å bruke på forebyggende aktiviteter for hele klassen eller skolen, som også er et uttrykt mål. Selv om funn viser at lovendringen har ført til større bevissthet rundt mobbing og forebygging, beskrev lærerne og rektorene også en hverdag hvor de må velge mellom å ta tak i saker som oppstår fremfor å fokusere på forebyggende aktiviteter elevene kan gjøre i fellesskap. En kommunalsjef fortalte at kommunen ikke er like langt på vei i arbeidet med forebygging som med det akutte arbeidet, nettopp fordi de i flere år har hatt fokus på kapittel 9 A og å gripe inn i saker.

Dette funnet illustrerer godt det som må tolkes som et paradoks; at målet om å handle raskt og godt i 9 A-saker og målet om å arbeide forebyggende for å forhindre at de oppstår gjør at ansatte havner i et dilemma. Konsekvensen av å ikke handle etter loven er at det blir meldt inn 9 A-saker, som gjør at det må brukes mye ressurser på disse sakene kontra å arbeide forebyggende. Funnet tyder på at det ikke er nok ressurser i skolen til å håndtere både akutte 9 A-saker som oppstår i tillegg til å arbeide

forebyggende underveis. Aktørene har uttrykt at 9 A-saker blir prioritert, også noen ganger foran det forebyggende arbeidet. Dette kan resultere i at skolene muligens vil fortsette å få flere innmeldte 9 A-saker til fylkesmannen.

## 10. Avsluttende refleksjoner

Avslutningsvis er det i kapittel 10 ønskelig å reflektere rundt sentrale funn fra studien og hvordan teorien har fungert som en ramme for analysen. Patton (1987) har kritisert evalueringstudier for å ikke inkludere teoretiske spørsmål tilstrekkelig. Den teoretiske forankringen i oppgaven har derfor vært viktig, og den benyttede teorien oppleves å ha bidratt til å forstå implementeringen av lovkapittelet og analysens funn. Videre forskning på interessante problemstillinger i lys av oppgavens funn presenteres i kapittel 7.2

### 10.1 Sentrale funn

Ifølge Kunnskapsdepartementet skulle et nytt regelverk styrke rettighetene til elevene som blir mobbet, og i tillegg fungere som «et effektivt virkemiddel mot mobbing og dårlige skolemiljøer» (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 5). De foreslåtte endringene skulle tydeliggjøre skolens ansvar når elever mobbes og bidra til arbeid med forebygging og nulltoleranse mot mobbing. Fra analysen kan det trekkes frem flere interessante funn som betraktes som særlig relevante for oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål.

Et innledende interessant funn er knyttet til de ansattes kompetansegrunnlag. Som vist i analysen oppga lærere og rektorer å ha fått informasjon om lovendringene og deres nye plikter, samtidig som mange oppgir å være usikre på egen handlingskompetanse eller beskriver en praksis som ikke er i tråd med § 9 A-4. Det er særlig rektorer og skoleeiere som har fått formell kompetanse gjennom kurs hos fylkesmannen og som har overordnet ansvar i henhold til loven, men likevel finner Fylkesmannen i Trøndelag brudd på aktivitetsplikten i ni av ti saker. En rimelig konklusjon å trekke når en så høy andel av 9 A-saker ender med brudd på delpliktene er at det sannsynligvis finnes en kompetansesvikt i systemet, hvor transformasjonsprosessen fra informasjon til handling ikke har vært tilfredsstillende nok eller opplæringen ikke er god nok.

Som interesseorganisasjonene og også informanter i denne studien har poengtert er regelverksetterlevelse avhengig av kompetanse. I lys av to av rektorenes erfaringer med dokumentering vil en dokumentering som er mer kjent fra helsesektoren kreve økt kompetanse dersom praksisen skal inn i skolen. For mange av informantene er det altså en motsetning mellom de beskrivelsene de har av at de føler seg trygge på lovverket og de samtidige bekymringene for egen handlingskompetanse. Fylkesmannen deler opplevelsen av at lovverket ofte tolkes ulikt. Det tolkes som et paradoks at innføringen av kapittel 9 A i opplæringsloven i 2003 skulle tydeliggjøre plikter og krav om prosedyrer, uten at dette virket tilstrekkelig, og at når loven revideres 14 år senere er kompetansen fortsatt ikke tilstrekkelig for å sikre de uttalte målene.

Et vesentlig spørsmål knyttet til dette er hvorvidt bruddene må ses på som «følgefeil» av at kompetansen hos lærere og rektorer er for lav på grunn av for lite opplæring eller erfaring, eller om det er knyttet til mer bevisste skjønnsmessige vurderinger? § 9 A-4 spesifiserer hva de ulike pliktene er, men funn viser at det er grunn til å argumentere for at lærerne og rektorene finner utfordringer med å tolke hva disse faktisk innebærer – hva det vil si å *gripe inn*, eller som flere av informantene var inne på; hvilke tiltak er *gode nok* for fylkesmannen. Loven beskriver ikke spesifikt hvordan arbeidet skal organiseres i skolene, og her finner studien forskjeller i hvordan skolene jobber forebyggende og akutt i saker som oppstår, alt fra situasjoner hvor lærere er lite involvert og hvor rektor tar over saken, til mer systematisk arbeid med egne

spesialgrupper som jobber med 9 A-saker i skolene. Dette må tolkes å være effekten av at loven ikke spesifiserer hvordan dette arbeidet skal foregå, og det oppstår dermed noen lokale tilpasninger av loven. Lipsky (2010) refererer til dette som ulike måter å gjøre offentlig politikk på, hvor skjønnsutøvelsen er sterk.

Lipsky (2010) sine betraktninger om bakkebyråkratene og deres skjønnsutøvelse i møte med offentlige tiltak kommer til sin rett ved diskusjonene om hvordan aktørenes holdninger og interesser har påvirket implementeringen av dette lovkapittelet. Samtidig som de ansatte i skolen uttrykker seg positive til en styrking av elevens rettigheter og til tydeligere retningslinjer i arbeidet med skolemiljø, er det åpenbart at slike normative og rigide regler byr på utfordringer for lærere som benytter skjønnsmessige vurderinger i sin hverdag. Samtidig som de ansatte i skolene er positive til hvordan lovverket er tydeligere, har de åpenbare interesser og holdninger som tidvis er på kollisjonskurs med flere aspekter og intensjoner i kapittel 9 A. Dette gjelder både hvordan aktørene definerer mobbing og hva de mener elever skal «tåle» i skolen, hvor mye de mener skolen kan og bør gjøre for å forebygge mobbing, og hva de ønsker å bruke tiden i skolehverdagen på. Lærerne viser til scenarioer hvor håndtering av 9 A-saker går på bekostning av det pedagogiske ansvaret de også har for å undervise elevene eller hvor enkeltsaker tar fokuset bort fra fellesskapet. Flere informanter mener 9 A skaper et individfokus som utfordrer skolens verdisyn, hvor fokuset er på individet i kollektivet, ikke individet alene. Her kan man trekke inn Prinsipal-agent-teorien sine beskrivelser av at det på sikt kan oppstå en policydrift, fordi myndighetene og lærerne og rektorene ikke deler de samme vurderingene av virkeligheten, de samme målene eller de samme tankene om hvilke virkemidler som bør benyttes for å nå mål (Waterman & Meier, 1998).

Videre er funn som er knyttet til strukturer og ressurser av verdi i den pågående revideringen av hele opplæringsloven. Skolene opplever stor avstand til fylkesmannen som klageinstans. Dette skyldes i hovedsak det som av en rektor beskrives som en «profesjonskrasj» mellom juss og pedagogikk. Kapittel 9 A legger opp til en saksbehandling og et dokumentasjonskrav skolen som institusjon ikke har vært pålagt tidligere, og som delvis kolliderer med både verdier og ressurser i skolen. Disse bekymringene ble løftet av fagforeningene og interesseorganisasjonene allerede før loven skulle vedtas (Norsk Lektorlag, 2016; Skolelederforbundet, 2016). Skolen anses som et profesjonsfellesskap hvor de ansattes arbeid, og særlig lærernes, tradisjonelt har blitt forbundet med høy autonomi. Når myndighetene regulerer skolemiljø med en slik normativ regel, og i tillegg innfører en ekstern klageordning med økonomiske virkemidler til rådighet hvor skolene ikke har klagemulighet eller kontradiksjon, viser aktørenes erfaringer at loven har ført til endringer i deres hverdag som utfordrer deres autonomi. Dette er særlig knyttet til dokumentasjonskravet som følger av pliktene i §9 A-4.

Et relevant funn er at oppfølgingen av aktivitetspliktene oppleves å bli et ressurs spørsmål, hvor også skjønnet til de ansatte spiller inn. På grunn av manglende ressurser i skolen «velger» noen ansatte å ikke følge med, gripe inn, varsle eller dokumentere. Baklien (2007) beskriver hvordan det kan skapes utfordringer når implementeringen skal tilpasses både målene og rammebetingelsene (Baklien, 2007, s. 27). Ved implementeringen av denne loven har det oppstått et spenningsfelt mellom rammebetingelser og målsetninger, da målene om praksis må tolkes å være for ambisiøse når økte økonomiske ressurser følger med tiltaket. Når ressurser er et uttalt hinder for at pliktene gjøres etter intensjon, er dette en tilbakemelding til myndighetene om at selve tiltaket behøver justeringer for å virke tilfredsstillende. Funnet peker også på

dett som tolkes som ulike virkelighetsoppfatninger mellom myndighetene og aktørene i skolen, som kan forklares av at avstanden mellom myndighetene og aktørene og interesseforskjeller (Baklien, 2000; Winter & Nielsen, 2008).

Funn knyttet til dokumentasjonskravet i aktivitetsplikten er også relevant i evalueringen av lovens virkninger. Funn viser at dokumenteringen ikke alltid oppleves å være til hjelp for elevene og noen mener den er problematisk fra et etisk standpunkt, i forbindelse med det de mener er overvåkning av elevene. Funn viser også at lærere og rektorer har interesser og verdier som kolliderer med dokumentasjonsplikten, som eksempelvis fellesskapsverdier i skolen. Dersom de ansatte har liten tiltro til et av verktøyene lovkapittelet pålegger de å bruke, vil en sannsynlig «følgefeil» av å ikke følge lovens intensjoner være brudd på pliktene, og det er også dette fylkesmannen ser i sine vurderinger.

Et spennende funn fra studien er hvordan noen av informantene beskriver at de opplever at elever og foresatt bruker kapittel 9 A til å melde inn saker de selv mener er utenfor lovens virkeområde. En slik utilsiktet virkning er beskrevet av både Winter og Nielsen (2008) og Baklien (2000) som en mulig konsekvens av tiltakets utforming eller aktørenes atferd. Ansatte i skolen opplever å bruke ressurser på situasjoner og saker de ikke opplever å være mobbing eller 9 A-saker. Det må påpekes at flere av lærerne og rektorene uttrykker holdninger til mobbing og elevens stemme som ikke tolkes å være i samsvar med lovens intensjoner, men samtidig trekker de fram saker som er utenfor det som med rimelighet kan tolkes som mobbing, for eksempel når elever er misfornøyde med karakterer de får på en prøve eller at lærere får meldt inn en krenkelsessak på seg når de er strenge i klasserommet eller korrigerer elevenes atferd. Dette er ikke direkte knyttet til aktøratferd, men mer en tilbakemelding om at utformingen av loven ikke presiserer hva som er 9 A-saker eller mobbing, som fører til at sakene som meldes inn beskrives som brede, hvor flere tar til orde for en sortering av saker etter grad av alvorlighet.

I lys av forskningsspørsmålene og de teoretiske antakelsene konkluderes det med at de ansatte har ulik kompetanse på lovens bestemmelser, og at dette påvirker hvor sikre de er på sin handlingskompetanse i praksis. Fylkesmannens bemerkninger om brudd i 9 av 10 saker peker også i retning av at kompetansen ikke er god nok for å sikre at pliktene oppfylles. Videre viser funn at de ansatte har holdninger og interesser som utfordrer deres praksis, og at disse er knyttet til eget ansvar, egne rettigheter, andre elevers rettigheter og egen arbeidsmengde. Funn viser også at lovens arbeidsdeling byr på samhandlingsutfordringer, og at strukturene og ressursene som ligger til loven utfordrer målet om en implementering i tråd med lovens intensjoner. Både aktør- og strukturfaktorer er altså viktige for å forklare kompleksiteten av virkninger fra implementeringen av denne lovendringen.

Implementeringen viser også til flere utilsiktede virkninger som kan tenkes å påvirke hvordan loven virker på sikt og hvilke effekter som oppnås. Det er noe usikkerhet knyttet til hvorvidt det kan konkluderes med at det har skjedd en policydrift. Aktørene uttrykker å ha de samme overordnede målene som tiltaket, altså sikre eleven en trygg skolehverdag og å handle når mobbing skjer, men det virker å være uenigheter knyttet til hvilke virkemidler som er best egnet. Skolene er eksempelvis veldig opptatte av samarbeidet med foreldrene og det forebyggende arbeidet, og opplever tidvis at pliktene i loven og oppfølgingen av 9 A-saker kolliderer med dette.

Ifølge Waterman og Meier (1998) kan det til tross for overordnet enighet mellom prinsippal og agent om målene kan det likevel skje en drift, og det er grunn til å argumentere for at praksisen ikke alltid er i tråd med lovens intensjoner grunnet det Lipsky (2010) definerer som bakkebyråkratens valg om å ikke forholde seg tilstrekkelig til policy dersom den ikke samsvarer med deres interesser. Dersom slik atferd ikke korrigeres, eller hvis skjønnet i for stor grad kolliderer med regelfølgningen, vil det kunne oppstå en større policydrift.

Lipsky (2010) påpeker at bakkebyråkraterne enklere kan velge å ikke forholde seg til policy dersom incentivene eller sanksjonene som følger av regelbrudd ikke er sterke nok, og Eisenhardt (1989) påpeker at det kan være utfordrende for en prinsippal å vite om agenten gjør slik den skal. For dette tiltaket er det grunn til å argumentere for at sanksjonene er sterke nok og at arbeidsdelingen støtter opp om en sikring av intendert atferd. Ved å legge håndhevingsmyndigheten til fylkesmannen vil informasjon om aktørenes atferd komme fram, og det vurderes derfor å ligge begrensninger på hvor langt utenfor lovens plikter praksisen til aktørene kan gå uten at det oppnås brudd og det sannsynligvis vil skje en læringsprosess. Slik utfordrer kapittel 9 A lærerne og rektorenes skjønnsutøvelse i møte med loven og måloppnåelse på sikt.

Avslutningsvis vurderes det likevel slik at loven i seg selv vil ikke garantere nulltoleranse i aktørenes praksis så lenge de selv ikke har god nok kompetanse på loven eller forholder seg til pliktene etter lovens intensjoner, og så lenge strukturene rundt loven ikke legger til rette for at aktørene kan handle i lovens hensikt.

## **10.2 Videre forskning**

I dette prosjektet har effektene av kapittel 9 A vært i fokus, altså hvordan lovendringen og implementeringen har påvirket målet om nulltoleranse mot mobbing og en trygg skolehverdag, og funn har pekt på virkninger og erfaringer fra implementeringsprosessen som har betydning for hvilke effekter som kan oppnås over tid.

Informantenes erfaringer peker ut nye og interessante forskningsspørsmål: Hvordan virker kapittel 9 A på forebygging av mobbing i skolen over tid? Fører kapittel 9 A til mindre mobbing i skolen? Hvordan påvirker kapittel 9 A elevenes skolehverdag? Kan kapittel 9 A bidra til mer trivsel og mindre frafall i skolen på sikt? Hvordan endrer de normative reglene i kapittel 9 A praksis blant ansatte i skolene over tid? Dette er eksempler på noen spørsmål som gjerne må undersøkes over flere år og muligens med bruk av andre metoder enn den som er anvendt i denne studien



## Litteratur

- Aarø, L. E. (2016, 09. februar). Fakta om mobbing blant barn og unge. *Folkehelseinstituttet*. Hentet fra <https://www.fhi.no/fp/oppvekst-helsefremmende-tiltak/fakta-om-mobbing-blant-barn-og-unge/>
- Anvik, C. H. & Gustavsen, A. (2012). *Ikke slipp meg! – Unge, psykiske helseproblemer, utdanning og arbeid* (NF- rapport nr. 13/2012). Hentet fra [http://www.nordlandsforskning.no/getfile.php/132436-1412587259/Dokumenter/Rapporter/2012/Rapport\\_13\\_2012.pdf](http://www.nordlandsforskning.no/getfile.php/132436-1412587259/Dokumenter/Rapporter/2012/Rapport_13_2012.pdf)
- Bakken, A., Sletten, M. & Ødegård, G. (2020, 03. mars). Kommunen mener undersøkelsen Ungdata skaper et negativt bilde av hvordan ungdom har det. Men dette stemmer ikke. Hentet fra <https://forskersonen.no/kronikk-meninger/trondheim-takker-nei-til-ungdomsforskning-noe-gar-tapt-hvis-vi-bare-stiller-sporsmal-om-det-som-er-bra/1648008>
- Baklien, B. (2000). Evalueringsforskning for og om evaluering. i O. Foss & J. Mønnesland (Red.) *Evaluering av offentlig virksomhet – Metoder og vurderinger* (NIBR-rapport 4-2000), (s. 52-76).
- Baklien, B. (2007). «Nå er det opp til kommunene å iverksette.....» Den lange veien fra departementale beslutninger til lokale virkninger. Hentet fra <http://www.kommunetorget.no/Temaomrader/Kommunal-planlegging/HVORDAN-planlegge/Implementering-av-planer-og-kommunale-strukturer/Iverksetting-i-kommunene/>
- Barneombudet (2018). *God hjelp til rett tid?* Hentet fra <https://barneombudet.no/for-voksne/vare-publikasjoner/god-hjelp-til-rett-tid-2/>
- Bjerkedal, Ø. (2017, 04. juli). Jente ble mobbet – er tilkjent over tre millioner kroner. *Romsdals Budstikke*. Hentet fra <https://www.rbnett.no/nyheter/2017/07/04/Jente-ble-mobbet---er-tilkjent-over-tre-millioner-kroner-14973223.ece>
- Deloitte (2019). *Evaluering av nytt kapittel 9 A i opplæringsloven*. Hentet fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/evaluering-av-nytt-kapittel-9a-i-opplæringsloven/>
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2015). *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2015* (Difi-Rapport 2015:19). Hentet fra [https://www.difi.no/sites/difino/files/statlig\\_styring\\_av\\_kommunene\\_en\\_kartlegging\\_av\\_virkemiddelbruk\\_og\\_utviklingstrekk\\_pa\\_tre\\_sektorer\\_i\\_perioden\\_1999-2015\\_difi-rapport\\_2015-19.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/statlig_styring_av_kommunene_en_kartlegging_av_virkemiddelbruk_og_utviklingstrekk_pa_tre_sektorer_i_perioden_1999-2015_difi-rapport_2015-19.pdf)
- Eckhoff, T. (1983). *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Oslo: Tanum-Norli.
- Eckhoff, T. (1989). *Juss, moral og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Egge, J. H. & Aabakken, E. (2020, 06. januar). Mange skoler bryter reglene – klarer ikke å håndtere mobbesaker. *Nrk*. Hentet fra [https://www.nrk.no/trondelag/skoler-sliter-med-a-handtere-mobbesaker-\\_-brudd-i-halvparten-1.14822539](https://www.nrk.no/trondelag/skoler-sliter-med-a-handtere-mobbesaker-_-brudd-i-halvparten-1.14822539)
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.

- Eriksen, I. M., Hegna, K., Bakken, A. & Lyng, S. T. (2014). *Felles fokus. En studie av skolemiljøprogrammer i norsk skole* (NOVA-Rapport 15/14). Oslo: Senter for velferds- og arbeidslivsforskning, Høgskolen i Oslo og Akershus. Hentet fra <http://www.hioa.no/Om-OsloMet/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Publikasjoner/Rapporter/2014/Felles-fokus>
- Fosse, G. K. (2006). *Mental health of psychiatric outpatients bullied in childhood*. Doctoral thesis. Trondheim: Department of Neuroscience, Faculty of Medicine, Norwegian University of Science and Technology. Hentet fra: [https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/263986/123668\\_FULLTEXT01.pdf?sequence=1](https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/263986/123668_FULLTEXT01.pdf?sequence=1)
- Heen, I. M. (2019). *Skolens arbeid med å avdekke mobbing* (Mastergradsavhandling) Høgskolen i Innlandet, avdeling Lillehammer. Hentet fra <https://brage.inn.no/inn-xmlui/handle/11250/2617960>
- Hegvold, O. (2016, 09. november). 5,5 millioner i erstatning til mobbeoffer. *Adresseavisen*. Hentet fra <https://www.adressa.no/nyheter/sortrondelag/2016/11/09/55-millioner-i-erstatning-til-mobbeoffer-13764852.ece>
- Hill, M. & Varone, F. (2017). *The Public Policy Process* (7. utg). New York: Routledge.
- Holstad, C. G. (2019, 27. september). Det skumle krenkekortet. *Dagsavisen*. Hentet fra <https://www.dagsavisen.no/debatt/det-skumle-krenkekortet-1.1591347>
- Hvitsand, C. & Vardheim, I. (2016). *Evaluering av prøveordning med mobbeombud* (TF-rapport nr. 385). Hentet fra <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/evaluering-av-proveordning-med-mobbeombud.pdf>
- Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360.
- Kiser, E. (1999). Comparing Varieties of Agency Theory in Economics, Political Science, and Sociology: An Illustration from State Policy Implementation. *American Sociological Association*, 17(2), 146-170.
- Kuhnle, S. & Ervik, R. (2018). Velferdsstatens politiske grunnlag, i Hatland, A., Kuhnle, S. & Romøren, T. I. (red.) *Den norske velferdsstaten* (5. utg., s. 41-70). Oslo: Gyldendal.
- Kunnskapsdepartementet (2016). Høringsnotat. Forslag til endringer i opplæringsloven og friskoleloven (nytt kapittel om skolemiljø). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5b19bede3b07465890b3c0f5de0f00e9/horingsnotat-endringer-i-opplaringsloven-nytt-kapittel-om-skolemiljo.pdf>
- Kunnskapsdepartementet (2017). *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*. (Prop. 57 L 2016-2017). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5f86ff7bd94e4810acf13e4a5f772a9c/no/pdfs/prp201620170057000dddpdfs.pdf>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lerø, M. (2019, 27. september). Lærere fratatt rettssikkerheten, *Dagens perspektiv*. Hentet fra [https://www.dagensperspektiv.no/leder/2019/laerere-fratatt-rettssikkerheten?fbclid=IwAR0awGrOhtwNpohhinNxmBha9ifCeTsxQx1qr6zaxqDdR\\_kLIX1CTfUgWPo](https://www.dagensperspektiv.no/leder/2019/laerere-fratatt-rettssikkerheten?fbclid=IwAR0awGrOhtwNpohhinNxmBha9ifCeTsxQx1qr6zaxqDdR_kLIX1CTfUgWPo)

- Lødding, B. & Vibe, N. (2010). «Hvis noen forteller om mobbing ...». *Utdypende undersøkelse av funn i Elevundersøkelsen om mobbing, urettferdig behandling og diskriminering* (Rapport 48/2010). Oslo: NIFU – Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. Hentet fra <https://nifu.brage.unit.no/nifuxmlui/bitstream/handle/11250/279647/NIFURapport2010-48.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Mausethagen, S., Shavard, G., Knudsmoen, H., Lorentzen, M. & Osland, O. (2019). *Regelverksetterlevelse i grunnopplæringen*. Oslo: Senter for profesjonsstudier, Oslo Metropolitan University. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/3a08b44df1e347619e32db47d13ac0cd/no/sved/2.pdf>
- Møller, J. & Skedsmo, G. (2013). Modernising education: New Public Management reform in the Norwegian education system. *Journal of Educational Administration and History*, 45(4), 336-353.
- Nettavisen (2014, 14. november). Isaksen varsler gjennomgang av tiltak mot mobbing. Hentet fra <https://www.nettavisen.no/nyheter/isaksen-varsler-gjennomgang-av-tiltak-mot-mobbing/8509406.html>
- Nordrum, J. C. F. (2013) Evaluering av lover, i Halvorsen, A., Madsen, E.L. og Jentoft, N. (red.). *Evaluering. Tradisjoner, praksis, mangfold* (s. 91-101). Bergen: Fagbokforlaget.
- Norsk Lektorlag (2016). Høring om skolemiljø – endringer i opplæringsloven og friskoleloven. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=fb78f920-f1e9-43f1-b4ba-b2642b83ad48>
- NOU 2015:2 (2015). *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/35689108b67e43e59f28805e963c3fac/no/pdfs/nou201520150002000dddpdfs.pdf>
- NOU 2019:23 (2019). *Ny opplæringslov*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/3a08b44df1e347619e32db47d13ac0cd/no/pdfs/nou201920190023000dddpdfs.pdf>
- NRK (2002, 23. september). Mobbing skal opphøre. Hentet fra <https://www.nrk.no/norge/mobbing-skal-opphore-1.507075>
- NRK (2011, 15. februar). Antimobbeprogrammene virker ikke. Hentet fra [https://www.nrk.no/norge/\\_-antimobbeprogrammene-virker-ikke-1.7507618](https://www.nrk.no/norge/_-antimobbeprogrammene-virker-ikke-1.7507618)
- Nyvoll, I. L. (2020, 24. februar). Trondheim trekker seg fra stor undersøkelse – mener den bidrar til at unge ser negativt på livene sine. *Adresseavisen*. Hentet fra <https://www.adressa.no/pluss/nyheter/2020/02/23/Trondheim-trekker-seg-fra-stor-undersokelse-mener-den-bidrar-til-at-unge-ser-negativt-pa-livene-sine-21113809.ece>
- Opplæringslova (1998). Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa. LOV-1998-07-17-61. Hentet fra <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61>
- Patton, M. Q. (1987). *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. Newbury Park, CA: SAGE Publications.
- Patton, M. Q. (1996). A world larger than formative and summative. *Evaluation Practice*, 17(2), 131-144.

- Regjeringen (u.å.). Manifest mot mobbing 2011-2014. Et forpliktende samarbeid for et godt og inkluderende oppvekst- og læringsmiljø. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/grunnskole/manifest\\_mot\\_mobbing2011\\_2014\\_hefte\\_web.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/grunnskole/manifest_mot_mobbing2011_2014_hefte_web.pdf)
- Regjeringen (2016). Høring Endringer i opplæringsloven og friskoleloven – Nytt kapittel om skolemiljø. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?expand=horings svar>
- Regjeringen (2018). Mobbeombud i alle fylker. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mobbeombud-i-alle-fylker/id2595569/>
- Regjeringen (2019). Læringsmiljø og mobbing. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/grunnopplaring/artikler/laringsmiljo-og-mobbing/id2353806/>
- Respons Analyse (2018). *Nytt regelverk om elevens skolemiljø – kapittel 9a i opplæringsloven*. Hentet fra [https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/undersokelser/rapport-9a\\_ledere\\_atv\\_nov2018\\_1.pdf](https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/undersokelser/rapport-9a_ledere_atv_nov2018_1.pdf)
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ Metode* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Scriven, M. (1991). *Evaluation thesaurus* (4. utg.). Newbury Park, CA: Sage Publications, Inc.
- Skjong, H. (2019, 14. oktober). Andelen mannlige lærere i grunnskolen synker stadig. *Utdanningsnytt*. Hentet fra <https://www.utdanningsnytt.no/fagartikkel-grunnskole-likestilling/andelen-mannlige-laerere-i-grunnskolen-synker-stadig/170094>
- Skolelederforbundet (2016). Forslag til endringer i opplæringsloven og friskoleloven (nytt kapittel om skolemiljø) – Høringsnotat – Høringsuttalelse. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=ca0074ac-023e-4741-99d8-945e7928896c>
- Skolenes Landsforbund (2016). Høring – Endringer i opplæringsloven og friskoleloven – Nytt kapittel om skolemiljø. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=7a302992-aacf-41fe-a323-a1f747ae33b5>
- Smestad, T. (2013). Skolen som juridisk faktor. *Skolelederen*, 2013(6), 18-20.
- Solhaug, T. (2011). New Public Management in Educational Reform in Norway. *Policy Futures in Education*, 9(2), 267–279.
- Storesund, A. E. & Holven, S. (2019). *Dilemmaer og ledelse: en kvalitativ studie om hvilke dilemmaer seks rektorer opplever å stå i etter at kapittel 9A i opplæringsloven ble endret i 2017* (Mastergradsavhandling). NLA Høgskolen. Hentet fra <https://nla.brage.unit.no/nla-xmlui/handle/11250/2602470>
- Strand, S. & Jensen, J. N. (2018). *§ 9a- en forløper til et strengere regelverk i skolen?* (Mastergradsavhandling). Universitetet i Tromsø, Tromsø. Hentet fra <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/13770/thesis.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Suren, P., Furu, K., Reneflot, A., Nes, R. B., Torgersen, L. & Bakken, I. J. L. (2018). Folkehelse rapporten – Helsetilstanden i Norge. Livskvalitet og psykiske lidelser hos barn og unge, i *Folkehelse rapporten – Helsetilstanden i Norge*. Oslo: Folkehelseinstituttet. Hentet fra <https://www.fhi.no/nettpub/hin/grupper/psykisk-helse-hos-barn-og-unge/>

- Taylor, I. (2007). Discretion and Control in Education. The Teacher as Street-level Bureaucrat. *Educational Management Administration & Leadership*, 35(4), 555-572.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Tikkanen, T. & Junge, A. (2004). *Realisering av en visjon om et mobbefritt oppvekstmiljø for barn og unge. Sluttrapport til evaluering av Manifest mot mobbing 2002-2004.* (Rapport RF – 2004/223). Rogalandforskning. Hentet fra [https://web.archive.org/web/20071017141008/http://www.udir.no/upload/Rapporter/Sluttrapp\\_manifest\\_mobbing\\_Rogalandforskning.pdf](https://web.archive.org/web/20071017141008/http://www.udir.no/upload/Rapporter/Sluttrapp_manifest_mobbing_Rogalandforskning.pdf)
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. (3. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ungdata (u.å.). Blir mobbet. Hentet fra <http://www.ungdata.no/Atferdsproblemer/Blir-mobbet?fylke=Sør-Trøndelag>
- Ungdata (2016). Hva er ungdata? Hentet fra <http://www.ungdata.no/Om-undersøkelsen/Hva-er-Ungdata>
- Utdanningsdirektoratet (2014). Spørsmål om enkeltvedtak etter opplæringsloven kapittel 9a. Tolkningsuttalelse. Hentet fra <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Laringsmiljo/Sanksjoner-og-enkeltvedtak-etter-opplæringsloven--9a/>
- Utdanningsdirektoratet (2017). Skolemiljø Udir 3-2017. Hentet fra <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Laringsmiljo/skolemiljo-udir-3-2017?depth=0&print=1>
- Utdanningsdirektoratet (2018). Elevundersøkelsen. Hentet fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/brukerundersokelser/elevundersokelsen/>
- Utdanningsdirektoratet (2019a). *Inkluderende barnehage- og skolemiljø, samlingsbasert tilbud. Sluttevaluering pulje 1 – skole.* Hentet fra <https://www.udir.no/contentassets/d8a6627825b84f8bace11e7f1eb1c347/sluttevaluering-pulje-1-skole.pdf>
- Utdanningsdirektoratet (2019b). Saker meldt til fylkesmennene om skolemiljø. Hentet fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/saker-meldt-til-fylkesmennene-om-skolemiljo/>
- Utdanningsforbundet (2016). Høyring – Framlegg til endringer i opplæringslova og friskulelova. Nytt kapittel 9 A, Elevane sitt skolemiljø. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=db7be1f4-629e-4556-9dd9-00124dd09daa>
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2003). *Manifest mot mobbing – Aktivitetsrapport.* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/manifest-mot-mobbing---aktivitetsrapport/id106012/>
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.
- Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Vedung, E. (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories, i Bemelmans-Videc, M., Rust, R. C. & Vedung, E. (1998). *Carrots, sticks & sermons: Policy instruments & their evaluation* (s. 21-58). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Vedung, E. (2015). Autonomy and street-level-bureaucrats' coping strategies. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 2015(2), 15-19.

- Veland, I. (2019). *Har elevers rett til et trygt og godt skolemiljø blitt styrket? «En kvalitativ studie blant rektorene ved ungdomsskoler i Rogaland om implementering av opplæringsloven kapittel 9 A»* (Mastergradsavhandling). Universitetet i Stavanger, Stavanger. Hentet fra <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/2620228>
- Waterman, R. W. & Meier, K. J. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 173-202.
- Wendelborg, C. (2019). *Analyser av indekser på Skoleporten 2018*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning: Mangfold og inkludering. Hentet fra <https://samforsk.no/Sider/Publikasjoner/Analyser-av-indekser-på-skoleporten-2018.aspx>
- Wendelborg, C. (2020a). *Analyser av indekser på Skoleporten 2019: Analyser på fylkes- og nasjonalt nivå for 7. trinn, 10. trinn og VG1*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning. Hentet fra <https://samforsk.no/Sider/Publikasjoner/Analyser-av-indekser-på-skoleporten-2019--.aspx>
- Wendelborg, C. (2020b). *Mobbing og arbeidsro i skolen: Analyse av Elevundersøkelsen 2019*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning. Hentet fra: <https://samforsk.no/Sider/Publikasjoner/Mobbing-og-arbeidsro-i-skolen--Analyse-av-Elevundersøkelsen-skoleåret-20192020.aspx>
- Wendelborg, C. (2020a). *Analyser av indekser på Skoleporten 2019: Analyser på fylkes- og nasjonalt nivå for 7. trinn, 10. trinn og VG1*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning. Hentet fra <https://samforsk.no/Sider/Publikasjoner/Analyser-av-indekser-på-skoleporten-2019--.aspx>
- Wendelborg, C., Røe, M., Buland, T. & Hygen, B. (2019). *Elevundersøkelsen 2018: Analyse av Elevundersøkelsen og Foreldreundersøkelsen*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning: Mangfold og inkludering. Hentet fra <https://samforsk.no/Sider/Publikasjoner/Elevundersøkelsen-2018--Analyse-av-Elevundersøkelsen-og-Foreldreundersøkelsen.aspx>
- Winter, S. C. & Nielsen, V. L. (2008). *Implementering af politik* (5. utg.). Aarhus: Hans Ritzels Forlag.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (4. utg.). Thousand Oaks, Ca: Sage Publications,

## **Vedlegg 1: Prosjektgodkjenning NSD: Norsk senter for forskningsdata**

Meldeskjema for behandling av personopplysninger



### **NSD sin vurdering**

#### **Prosjekttittel**

Evaluering av endringene i Opplæringslovas §9a og effekten på mobbing i skolen

#### **Referansenummer**

825842

#### **Registrert**

29.11.2019 av Kristin Kulseth - kriskul@stud.ntnu.no

#### **Behandlingsansvarlig institusjon**

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet NTNU / Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap (SU) / Institutt for sosiologi og statsvitenskap

#### **Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)**

Jon Arve Nervik, jon.arve.nervik@ntnu.no, tlf: 73591514

#### **Type prosjekt**

Studentprosjekt, masterstudium

#### **Kontaktinformasjon, student**

Kristin Kulseth, kriskul@stud.ntnu.no, tlf: 45252348

#### **Prosjektperiode**

03.01.2020 - 15.08.2020

#### **Status**



29.11.2019 - Vurdert

## **Vurdering (1)**

**29.11.2019 - Vurdert**

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet vedlegg den 29.11.2019, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

### **MELD VESENTLIGE ENDRINGER**

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

[https://nsd.no/personvernombud/meld\\_prosjekt/meld\\_endringer.html](https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html) Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

### **TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET**

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 15.08.2020

### **LOVLIG GRUNNLAG**

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake.

Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

### **TAUSHETSPLIKT**

Informantene i prosjektet har taushetsplikt. Det er viktig at intervjuene gjennomføres slik at det ikke samles inn opplysninger som kan identifisere enkeltpersoner eller avsløre annen taushetsbelagt informasjon.

### **PERSONVERNPRINSIPPER**

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål



- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

#### DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

#### FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

#### OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson NSD: Kajsa Amundsen  
Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

## **Vedlegg 2: Informasjons- og samtykkedokument for informanter**

# **Vil du delta i forskningsprosjekt om nytt kapittel 9 A i opplæringsloven og arbeid mot mobbing i skolen?**

## **Samtykkedokument og informasjonsskriv i masterprosjekt om nytt kapittel 9 A i opplæringsloven og virkninger i skolen**

Takk for at du har sagt deg villig til å delta i denne forskningsstudien om hvordan lovendringene fra 2017 i Opplæringslovens kapittel 9 A påvirker arbeid med mobbing og rapportert mobbing i skolen. Dette er et samtykkedokument og et informasjonsskriv for deg som skal delta ved å stille til intervju. Dette dokumentet overleveres deg slik at du skal være informert om hva din deltakelse består i.

### **Formål**

Formålet med dette masterprosjektet i statsvitenskap er å få innsikt i hvordan skoler og kommuner, ved å intervju skoleeiere, skoleledere og lærere, arbeider med mobbing i skolen i etterkant av lovendringene i Opplæringslovens kapittel 9 A. Spørsmålene som stilles vil omhandle mobbing som tema, hvordan skolen/kommunen arbeidet med mobbing før og etter 2017, og hvordan lovendringene har påvirket dette arbeidet. Oppgavens problemstilling er foreløpig: **Hvordan virker lovendringene i Opplæringslovens kapittel 9 A på policy og praksis i arbeid mot mobbing i skolen? Kan lovendringen ha forebyggende effekt på mobbing?** Masterprosjektet er en studie av skoler og kommuner i Trøndelag fylke. Funnene vil være en del av et masterprosjekt i statsvitenskap ved institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU, som avleveres våren 2020.

### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Ansvarlig veileder for dette prosjektet er Jon Arve Nervik, førsteamanuensis ved institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU. Ansvarlig student er Kristin Kulseth, student ved masterprogrammet i statsvitenskap, NTNU.

### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Du får spørsmål om å delta i dette forskningsprosjektet fordi du er rektor eller lærer i grunnskolen i Trøndelag, eller fordi du er skoleeier og arbeider med skolesektoren i en kommune i Trøndelag. Du har verdifull informasjon om prosjektets tematikk og er derfor en svært attraktiv informant.

### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Deltakelse i dette prosjektet innebærer å svare på spørsmål knyttet til tematikken. Spørsmålene som stilles er utformet i en intervjuguide som benyttes som en veileder for intervjuet, men det gis også rom for refleksjon dersom du

som informant ønsker å snakke om andre viktige aspekter som ikke tas opp av intervjuer.

Intervjuet vil ha en varighet på cirka 30-50 minutter. Intervjuet vil omhandle spørsmål om dine erfaringer med arbeid mot mobbing i skolen og virkningene av lovendringene i opplæringslovens kapittel 9 A eller dine kunnskaper om dette. Intervjuet vil bli tatt opp på lydopptak, transkribert og anonymisert, for deretter å slettes.

### **Frivillig deltakelse**

Det er frivillig å delta i dette prosjektet. Dette innebærer at du når som helst kan trekke ditt samtykke tilbake, uten å oppgi årsak. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

### **Ditt personvern – hvordan opplysninger du gir vil bli brukt og oppbevart**

Opplysningene om deg vil kun bli brukt til det formålet som er beskrevet her. Opplysningene blir behandlet konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Det vil bli gjennomført lydopptak av intervjuet. Intervjuet transkriberes og lydopptaket vil slettes etter bruk.
- Veileder for prosjektet vil ha tilgang til opplysningene.
- Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres adskilt fra øvrige data.

### **Hva skjer med opplysningene når forskningsprosjektet er avsluttet?**

Prosjektet skal etter planen være avsluttet innen 15.08.20. Som beskrevet over, vil personopplysninger og lydopptak slettes ved prosjektets slutt.

### **Dine rettigheter**

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. På oppdrag fra NTNU har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernreglementet.

## Hvor kan jeg finne ut mer?

Dersom du har spørsmål om prosjektet, vennligst ta kontakt med:

- Jon Arve Nervik, institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU. Telefon: 73 59 15 14
- Kristin Kulseth, mastergradsstudent i statsvitenskap, NTNU. Telefon: 45 25 23 48
- NSD – norsk senter for forskningsdata, e-post (personvernombudet@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17

Med vennlig hilsen

Jon Arve Nervik

Veileder

Kristin Kulseth

Student

# Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *nytt kapittel 9 A i opplæringsloven og virkninger i skolen*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 15.08.2020

---

Prosjektdeltaker, dato

## Vedlegg 3: Intervjuguide lærere

### Intervjuguide, lærer

#### Bakgrunnsinformasjon

1. Kan du begynne med å fortelle litt om deg selv?
  - Hva er din utdanning?
  - Hvor lenge har du arbeidet som lærer på denne skolen?
  - Hvordan er det å arbeide på denne skolen?
2. Hvordan vil du beskrive din kompetanse på mobbing?
  - Var mobbing tema i din lærerutdanning?
  - Har du deltatt på kurs eller tatt etterutdanning med mobbing som tema?
3. Hva er mobbing? Hvordan forstår du dette begrepet?

#### Arbeid med mobbing før nytt kapittel 9 A

4. Kan du fortelle om hvordan denne skolen arbeidet med mobbing og det psykososiale miljøet til elevene før 2017?
  - Har skolen benyttet noen antimobbeprogrammer/planer?
5. Har mobbing vært en utfordring på denne skolen?
  - Hvorfor har/hvorfor har ikke skolen lyktes i å bekjempe mobbing?

#### Informasjon og kompetanse rundt lovverket

6. Hvordan ble du informert om endringene i kapittel 9 A fra juni 2017?
7. Opplever du at ansvarsfordelingen og pliktene i 9 A er tydelige og forståelige?
  - Hva innebærer endringene for deg i jobben som lærer?
  - Hva innebærer endringene for elevene dine?
8. Hvordan har lovendringene blitt møtt blant ansatte på skolen?
  - Så du et behov for endringer i 9 A?
9. Føler du deg trygg på det nye lovverket?
  - Føler du deg trygg på at dine medansatte kjenner til lovverket og følger det?

#### Implementering og virkninger av nytt kapittel 9 A

10. Hvordan har nytt kapittel 9 A blitt implementert på denne skolen?
  - Har rektor eller kommunen innført retningslinjer for hvordan mobbing og 9 A-saker skal håndteres i skolene?
  - Har endringene i kapittel 9 A påvirket hvordan det arbeides forebyggende mot mobbing i skolen?
  - Opplever du at det er enighet mellom ansatte og rektor om hvordan det forebyggende arbeidet og intervensjon i enkeltsaker skal gjøres?
11. Har innføringen av aktivitetsplikten i § 9 A-4 påvirket hvordan du handler i situasjoner hvor du mistenker eller ser at elever mobbes?
12. Har du meldt inn 9 A-saker til rektor i etter endringene i lovverket?
  - Hvordan opplever du samarbeid med rektor og foresatte i 9 A-saker?
  - Har du erfaringer med saker som har blitt sendt til Fylkesmannen?
13. Fylkesmannen i Trøndelag har uttalt at de i de fleste innmeldte 9 A-sakene etter lovendringene i 2017 har konkludert med at skolene ikke har gjort nok eller følger lovverket tilstrekkelig. Hva er dine erfaringer og tanker rundt dette?
14. I § 9 A-3 heter det nå at det skal være nulltoleranse for mobbing i skolen. Hva legger du som lærer i dette?

15. I Elevundersøkelsen presenteres tall på andelen elever som opplever at de mobbes i skolen. Er du kjent med hvor stor andel elever som oppgir at de mobbes på denne skolen?
- Opplever du at tallene fra Elevundersøkelsen gir et riktig bilde av andelen mobbing på denne skolen?
16. I Elevundersøkelsen blir elevene møtt med påstanden «*de voksne på denne skolen reagerer på samme måte hvis elevene bryter reglene*». Påstanden refererer til regelbrudd i ordensreglement, som for eksempel mobbing/krenkelser. Resultatene fra undersøkelsen viser at elevene i større grad oppgir at lærere reagerer likt, både på landsbasis og i Trøndelag etter endringene i kapittel 9 A. Hva er dine tanker rundt dette?
- Har denne skolen innført regler for hvordan de ansatte i skolen skal reagere i møte med elever som bryter regler eller mobber?
17. Opplever du at kapittel 9 A, og hvordan ansatte i skolen opptre som følge av de, har en forebyggende effekt på mobbing?
- Flere kommuner de siste årene har blitt dømt for å ikke ha hjulpet elever tilstrekkelig i mobbesaker, og det har blitt uttalt at lovverk og retningslinjer for å behandle slike saker i skolen har vært utydelige eller manglende. Kan lovendringene være med på å forhindre at slike saker oppstår i framtiden?
18. Har du noen erfaringer med innføringen av nytt kapittel 9 A som jeg ikke har spurt om?

## **Avslutning**

19. Er det noe du vil legge til avslutningsvis?

## **Vedlegg 4: Intervjuguide rektorer**

### **Intervjuguide rektor**

#### **Bakgrunnsinformasjon**

1. Kan du begynne med å fortelle meg litt om deg og skolen din?
  - Hvor lenge har du arbeidet som rektor på denne skolen?
2. Hvordan vil du beskrive din kompetanse på mobbing?
  - Var dette en del av utdanningen din/har du tatt kurs?
3. Hva er mobbing? Hvordan forstår du begrepet?

#### **Arbeid med mobbing før nytt kapittel 9 A**

4. Hva kan du fortelle om hvordan denne skolen har arbeidet med mobbing og det psykososiale miljøet til elevene fram til 2017?
  - Har skolen benyttet noen antimobbe- eller skolemiljøprogrammer?
    - Hvis ja, hva er dine erfaringer som rektor med å benytte slike programmer?
5. Har mobbing vært en utfordring på denne skolen?
  - Hvordan arbeidet du som skoleleder når mobbesituasjoner oppsto før 2017?
  - Hvorfor har/hvorfor har ikke skolen lyktes i å bekjempe mobbing?

#### **Informasjon og kompetanse rundt lovverket**

6. Hvordan ble du informert om endringene i kapittel 9 A fra juni 2017?
  - Hva innebærer endringene for deg i jobben som rektor?
  - Så du et behov for endringer i lovverket?
7. Hvordan ble informasjonen tilgjengelig for dine ansatte?
  - Hvordan ble endringene møtt av dine ansatte?
8. Føler du deg trygg på at du kjenner lovverket?
  - Opplever du at ansvarsfordelingen, plikter og retningslinjer i lovverket er tydelig formulert og forståelig?
9. Føler du deg trygg på at dine ansatte kjenner til lovverket og hva endringene innebærer for dem og elevene?
  - Hvordan sikrer du at de ansatte har kompetanse og kjennskap til lovverk og retningslinjer?
10. Opplever du nytt kapittel 9 A som trygt for deg, dine ansatte og dine elever?

#### **Implementering og virkninger av nytt kapittel 9 A**

11. Hvordan har nytt kapittel 9 A blitt implementert på denne skolen?
  - Har du som rektor innført retningslinjer for hvordan mobbing skal håndteres eller forebygges etter lovendringen?
  - Har endringene i lovverket påvirket hvordan det arbeides med mobbing forebyggende i skolen?
  - Opplever du som rektor at det er enighet mellom deg og dine ansatte og mellom de ulike ansatte om hvordan det forebyggende arbeidet og intervensjon i enkeltsaker skal gjøres på denne skolen?
  - Har innføringen av aktivitetsplikten i § 9 A-4 påvirket hvordan du handler i situasjoner hvor elever mobbes?
  - Har det nye lovverket gjort det enklere å handle i saker hvor elever mobbes?



12. Har du som rektor blitt varslet om en 9 A-sak?
  - Cirka hvor mange saker har du behandlet etter lovendringen i 2017?
    - Opplever du som rektor å få flere/færre varsel om mobbing/krenkelser etter lovendringen?
  - Hvordan går du fram for å håndtere varsel?
  - Hvordan opplever du samarbeid med ansatte, foreldre og fylkesmannen i håndtering av 9 A-saker?
13. Fylkesmannen i Trøndelag har uttalt til media at de i de fleste innmeldte 9 A-sakene etter lovendringene i 2017 har konkludert med at skolene ikke har gjort nok eller følger lovverket tilstrekkelig. Hva er dine erfaringer og tanker rundt dette?
14. I § 9 A-3 heter det nå at det skal være nulltoleranse for mobbing i skolen. Hva legger du i dette begrepet?
15. I Elevundersøkelsen presenteres tall om hvor mange elever som oppgir at de mobbes i skolen.
  - Opplever du at tallene fra Elevundersøkelsen gir et riktig bilde av andelen mobbing på denne skolen?
16. I Elevundersøkelsen blir elevene møtt med påstanden «*de voksne på denne skolen reagerer på samme måte hvis elevene bryter reglene*». Påstanden refererer til regelbrudd i ordensreglement, som for eksempel mobbing. Resultatene fra undersøkelsen viser at elevene i større grad oppgir at lærere reagerer likt, både på landsbasis og i Trøndelag, etter endringene i kapittel 9 A. Hva er dine tanker og erfaringer rundt dette?
  - Har du på denne skolen innført regler for hvordan de ansatte i skolen skal reagere i møte med elever som bryter regler eller mobber?
17. Opplever du at kapittel 9 A, og hvordan ansatte i skolen opptrer som følge av de, har en forebyggende effekt på mobbing?
  - Flere kommuner de siste årene har blitt dømt for å ikke ha hjulpet elever tilstrekkelig i mobbesaker, og det har blitt uttalt at lovverk og retningslinjer for å behandle slike saker i skolen har vært utydelige eller manglende. Kan lovendringene være med på å forhindre at slike saker oppstår i framtiden?
18. Har du som rektor noen erfaringer med det nye lovverket som jeg ikke har spurt om?

## Avslutning

19. Er det noe du vil legge til avslutningsvis?

## **Vedlegg 5: Intervjuguide skoleeiere**

### **Intervjuguide, skoleeier**

#### **Bakgrunnsinformasjon**

1. Hva er din stilling i kommunen?
  - Hvor lenge har du arbeidet i denne kommunen med utdanning/oppvekst?
  - Hva er din utdanningsbakgrunn?
2. Hvordan vil du beskrive kommunens kompetanse på mobbing?
3. Hva er mobbing? Hvordan forstår du begrepet?

#### **Arbeid med mobbing før nytt kapittel 9 A**

4. Kan du fortelle om hvordan kommunen arbeidet med mobbing og det psykososiale miljøet til elevene før 2017?
  - Har kommunen benyttet noen antimobbe- eller skolemiljøprogrammer?
    - Hvis ja, hva er kommunens erfaringer med å bruke slike programmer i skolen?
  - Har kommunen benyttet egne tiltak, for eksempel egne handlingsplaner?
5. Har mobbing vært et en utfordring i denne kommunen?
  - Hvorfor/hvorfor har ikke kommunen lyktes i å bekjempe mobbing?

#### **Informasjon og kompetanse rundt lovverket**

6. Hvordan ble du informert om endringene i opplæringsloven fra juni 2017?
  - Så kommunen et behov for endringer i kapittel 9 A?
7. Hvordan ble informasjonen om lovendringen tilgjengeliggjort for kommunens ansatte?
  - Hva vet du om hvordan informasjonen ble møtt av ansatte i skolene?
8. Opplever du at delparagrafene, ansvarsfordelingen og pliktene i 9 A er tydelig formulert og forståelig?
9. Er du trygg på at ansatte i skolene kjenner til lovendringene, pliktene og hva de innebærer?
  - Hvordan sikrer kommunen at rektor og ansatte har tilstrekkelig kompetanse til å handle når de ser mobbing og til å forebygge mobbing?
10. Opplever kommunen nytt kapittel 9 A som trygt for ansatte og elever?

#### **Implementering og virkninger av nytt kapittel 9 A**

11. Hvordan har nytt kapittel 9 A blitt implementert i kommunen?
  - Har kommunen innført noen retningslinjer for hvordan mobbing og 9 A-saker skal håndteres i skolene?
  - Har endringene i kapittel 9 A påvirket hvordan det arbeides med mobbing forebyggende i kommunen?
12. Opplever kommunen å ha godt innsyn i hvordan ansatte i skolene arbeider med mobbing?
  - Har ansatte meldt inn om sine erfaringer med lovverket i skolene?
13. I henhold til § 9 A-3 skal det være nulltoleranse for mobbing. Hva legger kommunen i dette?
14. I henhold til lovverket skal rektor håndtere 9 A-saker og elever/foreldre kan anke saken til Fylkesmannen. Opplever kommunen å ha oversikt over 9 A-saker i skolene?

- Har kommunen oversikt over hvor mange saker som har vært oppe i skolene eller som har blitt anket videre etter lovendringen i 2017?
  - Er det flere eller færre varsel i skolene etter lovendringen?
15. Hvordan opplever kommunen at ansatte i skolene arbeider opp mot foreldre og fylkesmannen i håndtering av 9 A-saker?
- Hvordan følger kommunen opp ansatte, elever og foreldre i 9 A-saker?
16. Fylkesmannen i Trøndelag har uttalt til media at de i de fleste innmeldte 9 A-sakene etter lovendringene i 2017 har konkludert med at skolene ikke har gjort nok eller følger lovverket tilstrekkelig. Hva er kommunens erfaringer og tanker rundt dette?
17. Har du oversikt over hvor stor andel elever som oppgir i Elevundersøkelsen at de mobbes i kommunen/på skolene i kommunen?
- Opplever du at tallene fra Elevundersøkelsen gir et riktig bilde av mobbing i kommunen?
18. I Elevundersøkelsen blir elevene møtt med påstanden «*de voksne på denne skolen reagerer på samme måte hvis elevene bryter reglene*». Påstanden refererer til regelbrudd i ordensreglementet, som for eksempel mobbing/krenkelser. Resultatene fra undersøkelsen viser at elevene i større grad oppgir at lærere reagerer likt, både på landsbasis og i Trøndelag, etter endringene i kapittel 9 A. Hvilke tanker/erfaringer har kommunen knyttet til dette?
- Har kommunen innført regler for hvordan de ansatte i skolen skal reagere i møte med elever som bryter regler eller mobber?
19. Opplever du at endringene i kapittel 9 A, og hvordan ansatte i skolen opptrer som følge av de, har en forebyggende effekt på mobbing?
- Mediesaker de siste årene har vist at flere kommuner er dømt for å ikke ha hjulpet elever tilstrekkelig i mobbesaker, og det har blitt uttalt at lovverk og retningslinjer for å behandle slike saker i skolen har vært utydelige eller manglende. Kan innføringen av § 9 A være med på å forhindre at slike saker oppstår i framtiden?

## Avslutning

20. Er det noe du vil legge til avslutningsvis?

## Vedlegg 6: Intervjuguide Fylkesmannen i Trøndelag

### Intervjuguide, Fylkesmannen

#### Fylkesmannens rolle

1. Kan du fortelle kort hva som er Fylkesmannens arbeidsoppgaver i henhold til endringene i kapittel 9 A i opplæringsloven fra 2017?
2. Har Fylkesmannen retningslinjer for hvordan sine saksbehandlere skal gå fram for å behandle innklagede 9 A-saker?
  - Opplever du at saksbehandlere hos Fylkesmannen har samme forståelse av lovverket og sin rolle som klageinstans?

#### Innklagede 9 A-saker

3. Har du kjennskap til cirka hvor mange saker som har blitt klaget inn til Fylkesmannen i Trøndelag etter lovendringen i kapittel 9 A?
  - Har det vært en økning/stabilt/nedgang i innklagede 9 A-saker etter 2017?
  - Hvor stor andel av sakene er § 9 A-5-saker, hvor elever krenkes av ansatte i skolen?
  - Er det gjengangere i skoler eller kommuner som har innklagede 9 A-saker?
4. Statistikk har vist at Fylkesmannen i en stor andel av de innklagede 9 A-sakene finner brudd på aktivitetsplikten.
  - Hvilke brudd finner Fylkesmannen?
  - Har du noen tanker om hvorfor det er slik?
  - I hvor stor andel av 9 A-sakene har skoleflytting blitt vurdert som/vedtatt som løsning?

#### Dokumentasjonskrav og dialog med skoleeier og skoler

5. Hvordan kommuniserer Fylkesmannen overfor skoleeier og skoler om hvilke dokumentasjonskrav som stilles når 9 A-saker skal behandles?
  - Opplever Fylkesmannen at skoleeier og skolene og Fylkesmannen selv har samme forståelse av dokumentasjonskravet?
  - Opplever Fylkesmannen at skoleeier og skoler legger fram all tilgjengelig dokumentasjon?
  - Opplever Fylkesmannen at ansatte i skolene har kompetanse rundt og forstår lovverket og dets plikter?
6. Hvordan opplever Fylkesmannen dialogen med skoleeier, skoler og foreldre i behandlingen av 9 A-saker?
7. Skoleeiere har uttrykt frustrasjon rundt frister hos Fylkesmannen, spesifikt at Fylkesmannen setter korte frister for skoleeier til å rette opp i brudd og mangler, mens Fylkesmannen selv har lang behandlingstid. Har du noen tanker eller erfaringer rundt dette?
8. Skoleeiere og rektorer har uttrykt at det kan være vanskelig å vurdere når det de gjør er «godt nok». Når er det godt nok?
9. Har Fylkesmannen andre erfaringer eller tilbakemeldinger knyttet til implementeringen av kapittel 9 A som vi ikke har vært innom?

