



DOKUMENTASJONSPLIKT I SKOLEMILJØSAKER

—

I SPENNINGSFELTET MELLOM TILLIT OG KONTROLL

Masteroppgave i pedagogikk med vekt på pedagogisk ledelse



NLA HØGSKOLEN, BERGEN

INGER ALICE ANDERSEN

Våren 2020

Inger Alice Andersen

Tlf: 93090486

lisea@online.no

Sammendrag

Opplæringslovens kapittel 9A, ofte omtalt som elevenes arbeidsmiljølov, ble revidert med virkning fra 1. august 2017. Før den endelige lovendringen ble vedtatt, ble det gjennomført en omfattende høringsprosess. Denne masteroppgaven er en dokumentanalyse av de 109 høringsinnspillene som ble levert til Kunnskapsdepartementet.

Oppgaven er avgrenset til den delen av lovendringen som omhandler dokumentasjonsplikten skolene har i skolemiljø saker. Kunnskapsdepartementet foreslo i sitt opprinnelige lovforslag å fjerne den tidligere plikten til å fatte enkeltvedtak etter forvaltningsloven når elever eller foresatte ba om tiltak knyttet til skolemiljøet, uten å erstatte denne med andre lovfestede dokumentasjonskrav. Det ble blant annet lagt til grunn at skolene fortsatt ville dokumentere sin aktivitet i skolemiljø saker, da man hadde egeninteresse av å gjøre det. Denne tilliten ble ifølge departementet ikke delt av høringsinstansene, og på bakgrunn av høringsinnspillene ble forslaget derfor endret. Den nye aktivitetsplikten som fremkommer av §9A-4 i opplæringsloven følges nå av en todelt dokumentasjonsplikt.

Formålet med denne oppgaven er å belyse sammenhengen mellom dokumentasjonskrav og tillit til skolen som institusjon. Gjennom en analyse av alle høringsinnspillene søker oppgaven å gi en dypere forståelse for hvordan hørings svarene kan ses i lys av begrepene tillit og kontroll. Det teoretiske rammeverket for oppgaven finner vi hovedsakelig i Grimen (2009) sine betraktninger rundt disse begrepene, samt i Axelsson og Høyen (2016) sine modeller som illustrerer de to perspektivene tynn og tykk institusjonalisme.

Sentrale spørsmål i analysen er hvordan tillit til skolen tematiseres i hørings svarene, og hvordan behovet for dokumentasjonskrav begrunnes. Funnene er sortert etter hvordan de ulike høringsinstansene stilte seg til det opprinnelige lovforslaget om bortfall av vedtaksplikten. Det er i forbindelse med dette spørsmålet ulike synspunkter på dokumentasjonskrav fremkommer. Oppgaven bygger på en kvalitativ tilnærming, men har også elementer av kvantitative fremstillinger av funnene.

Høringsinstansene er delt inn i tre hovedkategorier: tillitsgivere, tillitsmottakere og andre, der de to førstnevnte er mest sentrale i analysen. Tillitsgiverne består hovedsakelig av representanter for elever og foresatte, mens tillitsmottakerne er skoler, skoleeiere og fylkesmenn. Et sentralt funn er at både blant tillitsgivere og tillitsmottakere var det relativt flertall til støtte for departementets opprinnelige forslag. Argumentasjonen som fremkommer i høringsinnspillene er også i stor grad samstemt. Både hos tillitsgiverne og tillitsmottakerne er det mange som påpeker behovet for tydelige dokumentasjonskrav, hovedsakelig av hensyn til elevenes rettssikkerhet. Blant mange av tillitsmottakerne uttrykkes det også et ønske om klart formulerte dokumentasjonskrav for å sikre lik forståelse og praksis på skolene.

Oppgaven konkluderer med at ønsket om dokumentasjonskrav som fremmes i mange høringsinnspill kan ses som et tegn på manglende tillit, da tillit er forklart som å handle uten forholdsregler (Grimen, 2009). Samtidig kan Kunnskapsdepartementets beskrivelse av manglende tillit gi et noe unyansert bilde av synspunktene som kom frem i høringen. Ønsket om dokumentasjonskrav kan også ses som et behov for fortsatt sterk egenkontroll, formidlet av tillitsmottakerne selv. En slik egenkontroll kan være et viktig premiss for tillit, men trenger

ikke å være et tegn på opplevd mistillit. Mine analyser viser få eksempler på uttrykt mistillit, men desto flere argumenter for å sikre en felles praksis til gode for alle parter.

Noen mulige konsekvenser av de nye dokumentasjonskravene drøftes også til slutt i oppgaven. Fungerende kontrollmekanismer kan bidra til å øke tilliten til skolen som institusjon, under forutsetning av at kravene følges opp. Samtidig kan kontrolltiltak som virker unødig strenge for dem som styres av dem, svekke viljen til å følge dem opp. Oppgaven konkluderer med at det for de fleste elever og foresatte er opplevelsen av å bli tatt på alvor som gir dem tillit til skolen, og at faktisk oppfyllelse av aktivitetsplikten er mer vesentlig enn hvordan den dokumenteres.

Forord

*God tur, skolepike.
Med den røde ranselen som en soloppgang på
ryggen
og flettene lik gardiner trukket til siden
for nakken din, den hvite nonnen
jeg alltid har lyst å si omforlatelse til,
går du
til dine første skoledager.
Ansiktet ditt ryker av en forventning
like eksplosivt fruktbar
som en nybrøytet åker i regnskoglandene.*

*Å såmenn,
vær rene på hendene og barhodede
når dere med såkorg går ut på dette jordet.
Jeg tror ikke kunnskapene dere kaster ut
er spilt korn, men jeg vet:
alt som uten baktanker,
uten skepsis, umaskert
og uvettig vergeløst
går ut til livet med tilliten
som et kostbart gulleple i hendene
er hellig.*

Så god tur med deg, skolepike.

KOLBJØRN FALKEID

Takk til alle elever jeg har møtt på min vei som viser så tydelig hva som betyr aller mest – det å bli sett, hørt og likt for den de er.

Takk til de fire mennene i mitt liv som har støttet meg i arbeidet med denne oppgaven – og hatt troen på at jeg skulle komme i mål.

Takk til Gunn – uten din veiledning og alle dine gode innspill hadde motbakkene blitt så mye tyngre. Din kunnskap og oversikt har inspirert meg.

Innhold

1. Innledning og forskningsspørsmål.....	9
1.1 Prosjektets utgangspunkt.....	9
1.2 Prosjektets formål og avgrensning.....	13
1.3 Forskningsspørsmål og underspørsmål.....	15
1.4 Oppgavens struktur.....	16
2. Bakgrunn og forskningsmessig plassering.....	19
2.1 Bakgrunnen for Kunnskapsdepartementets lovforslag i 2016.....	19
2.2 Forskningsmessig plassering.....	21
2.2.1 Styring.....	22
2.2.2 Spenningsfeltet mellom juss, pedagogikk og politikk.....	25
2.2.3 Elevenes psykososiale miljø.....	26
2.2.4 Skolers opplevelse av dokumentasjonskrav.....	27
2.2.5 Bidrag til forskningsfeltet.....	29
3. Teoretisk rammeverk.....	30
3.1 Tillit og kontroll.....	30
3.1.1 Tillit til institusjoner.....	31
3.1.2 Verdien av tillit til institusjoner.....	33
3.1.3 Mistillit.....	33
3.1.4 Kontroll.....	35
3.2 Tynn og tykk institusjonalisme.....	36
3.2.1 Tynn institusjonalisme.....	37
3.2.2 Tykk institusjonalisme.....	38
3.2.3 Styringsreaksjoner (modell A).....	38
3.2.4 Styringsrelasjoner (modell B).....	40
4. Metode.....	43
4.1. Vitenskapsteoretisk utgangspunkt.....	43
4.1.1 Konstruktivisme.....	44
4.1.2 Hermeneutikk.....	45
4.1.3 Kvalitativ tilnærming.....	48
4.1.4 Etske refleksjoner.....	51
4.2 Dokumentanalyse.....	51
4.2.1 Utvalg og kildevurdering.....	52
4.2.2 Gjennomføring av dokumentanalysen.....	53
5. Presentasjon og analyse av funn.....	57

5.1 Gruppering i tillitsgivere og tillitsmottakere	57
5.1.1 Høringsinstanser kategorisert som tillitsgivere.....	58
5.1.2 Tillitsmottakere	58
5.1.3 Andre	59
5.2 Høringsinnspillenes direkte omtale av tillit til skolen	60
5.3 Høringsinnspillenes synspunkter på bortfall av vedtaksplikten.....	61
5.3.1 Høringsinnspill som aktivt støttet forslaget om bortfall av enkeltvedtak.....	62
5.3.2 Passiv støtte til forslaget om bortfall av enkeltvedtak.....	67
5.3.3 Høringsinnspill som ikke støttet forslaget om bortfall av enkeltvedtak	69
5.3.4 Høringsinnspill som er usikre på bortfall av enkeltvedtak	74
5.3.5 Oppsummering av alle funn	78
6. Drøfting av funnene	81
6.1 Sammenhengen mellom tillit og dokumentasjonskrav.....	81
6.2 Tillit til skolen som institusjon i fremtiden	85
6.2.1 Den todelte dokumentasjonsplikten.....	85
6.2.2 Hva kan fremtiden bringe?	87
7. Avslutning	89
8. Referanseliste	91
Vedlegg 1: Oversikt over høringsinstanser gruppert som tillitsgivere	95
Vedlegg 2: Oversikt over høringsinstanser gruppert som tillitsmottakere	96
Vedlegg 3: Høringsinstanser gruppert som «andre»	98

1. Innledning og forskningsspørsmål

I dette kapittelet gjør jeg først rede for valg av tema for mitt prosjekt. Oppgaven tar direkte utgangspunkt i høringsprosessen i forkant av at opplæringslovens kapittel 9A ble revidert i 2017, og jeg beskriver derfor deler av denne prosessen. Jeg gjør også rede for noen av problemstillingene som har vist seg i etterkant av høringen, da de bidrar til å vise hvorfor temaet er relevant og aktuelt i dag. Mot slutten av kapittelet viser jeg til noen avgrensninger jeg har gjort, før jeg presenterer prosjektets forskningsspørsmål og underspørsmål. Kapittelet avsluttes med en oversikt over oppgavens struktur.

1.1 Prosjektets utgangspunkt

Denne oppgaven søker å belyse sammenhengen mellom dagens dokumentasjonskrav i skolemiljø saker og tilliten til skolen som institusjon. Gjeldende dokumentasjonskrav finner vi i opplæringslovens §9A-4, som omtaler skolens aktivitetsplikt. Dokumentasjonskravene i skolemiljø saker endret seg etter at opplæringslovens kapittel 9A ble revidert i 2017. Kapittel 9A omtales ofte som elevenes arbeidsmiljølov, og lovrevisjonen var et målrettet tiltak for å sikre elevene et bedre skolemiljø. Det ble gjort et grundig forarbeid før lovendringene ble vedtatt. Noen av de mest sentrale endringene er knyttet til innføring av begrepet nulltoleranse for krenkelser, en tydeligere spesifisert aktivitetsplikt for skolene, med tilhørende dokumentasjonskrav, samt en lettere tilgjengelig håndhevingsordning for elever og foresatte som ikke opplever at skolemiljøet er trygt og godt (Kunnskapsdepartementet, 2017). Lovendringen har fått mye oppmerksomhet, da den skal være et virkemiddel for å redusere antall elever som opplever mobbing og andre krenkelser i skolen. Revisjonen er et konkret tiltak som allerede er iverksatt, og lovgiver uttrykker stor tro på at endringene vil påvirke elevenes situasjon.

Utgangspunktet for oppgaven finner vi i høringsprosessen i forkant av den vedtatte lovendringen. Til sammen 109 ulike høringsinstanser valgte å besvare denne høringen (Kunnskapsdepartementet, 2016b). Lovforslaget som ble lagt frem for høring omhandlet flere ulike aspekter ved skolemiljø arbeidet, der kravene til dokumentasjon altså var ett av dem. Spørsmålet om dokumentasjonskrav ble gjenstand for mange tilbakemeldinger fra høringsinstansene, og departementets oppsummering i etterkant av høringen viser at

uttalelsene fra høringsinstansene hadde betydelig påvirkning på utfallet. Etter høringsprosessen ble proposisjon 57L *Endringer i opplæringslova og friskolelova* lagt frem for Stortinget 22. mai 2017. Forslagene til endringer ble vedtatt og revisjonen fikk virkning fra 1. august samme år.

Kapittel 9A i opplæringsloven legger opp til et todelt dokumentasjonskrav, bestående av krav til å skrive en skriftlig plan (ofte kalt aktivitetsplan) når det settes inn tiltak i en sak, samt et krav om å dokumentere skolens oppfyllelse av aktivitetsplikten i enkeltsaker. I sitt høringsnotat i forkant av høringsprosessen hadde Kunnskapsdepartementet foreslått å fjerne skolens plikt til å fatte enkeltvedtak etter forvaltningsloven (1967) i saker der elever eller foresatte ba om tiltak knyttet til skolemiljøet, uten å erstatte denne plikten med andre lovfestede dokumentasjonskrav (Kunnskapsdepartementet, 2016a). Dette ble begrunnet med at ordningen med enkeltvedtak ikke fungerte etter hensikten, og man ønsket å flytte fokus fra formelle saksbehandlingsregler til rask inngripen og handling fra skolens side. I sin redegjørelse i etterkant av høringen viste departementet til manglende støtte for dette forslaget, og at motstanden skyldtes mangel på tillit hos mange av høringsinstansene. Innspillene ble tatt til etterretning, og lovforslaget ble endret. Departementet skriver:

I høringen ble det ikke foreslått å lovfeste et dokumentasjonskrav for skolens aktivitet, men vist til ulovfestede forvaltningsrettslige krav og at det vil være i skolens og skoleeiers interesse å dokumentere aktiviteten. Dette forslaget fikk mye kritikk i høringen. Svært få høringsinstanser delte departementets tillit til at skolene og skoleeier vil løse dette godt lokalt. Flere høringsinstanser kunne bare støtte forslaget om å fjerne vedtaksplikten dersom den blir erstattet av et tydelig dokumentasjonskrav. (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 32).

Utsagnet om manglende tillit til skoler og skoleeiere, og hvordan dette fikk Kunnskapsdepartementet til å endre sitt opprinnelige lovforslag, danner altså utgangspunktet for denne oppgaven. Jeg ønsker å granske departementets påstand om manglende tillit ved å gjøre en analyse av høringssvarene som ligger til grunn for avgjørelsen om å endre det opprinnelige lovforslaget. Departementets bruk av begrepet tillit er interessant fordi det er et verdiladet begrep i den forstand at det er et mål å være tillitsverdig, og mangel på tillit kan være et signal om at noe ikke fungerer etter hensikten. Gjennom denne oppgaven støtter jeg

meg til en beskrivelse av tillit som å handle med få forholdsregler (Grimen, 2009), og lovfestede dokumentasjonskrav betraktes som et eksempel på slike forholdsregler. Tillit gir uttrykk for om noen er til å stole på, samtidig som mistillit også kan være et fornuftig standpunkt å innta i enkelte situasjoner (Grimen, 2009).

Gjennom en grundig analyse av høringssvarene søker jeg å gi innsikt i og forståelse for hvordan instansene begrunner sine synspunkter på dokumentasjonskrav, og hvordan disse kan ses som uttrykk for manglende tillit. Vi trenger kunnskap om hvordan elever, foresatte og andre aktører både i og utenfor skolen oppfatter arbeidet skolen gjør og hvordan de påvirkes av sine erfaringer. De ulike høringssvarene kan gi oss informasjon om hvordan tillit og mangel på tillit kommer til uttrykk og hva de ulike oppfatningene bygger på. Det er interessant i seg selv, samtidig som det bidrar til innsikt i hvordan øverste skolemyndighet, Kunnskapsdepartementet, gjorde sine vurderinger da de valgte å endre sitt opprinnelige lovforslag. Et forslag til revisjon av lovtekster bygger på grundig forarbeid, og det er interessant å undersøke hvilke argumenter som får lovgiver til å endre oppfatninger av hva som er riktige avgjørelser å ta. Det gir innsyn i den demokratiske prosessen som en høringsprosess er, samtidig som det gir innsyn i vesentlige faglige argumenter og synspunkter. Og aller mest sentralt for denne oppgaven: det kan gi innsyn i hvordan man kan bevege seg fra å ha tillit til å ikke lenger ha det, noe jeg belyser nærmere i teoridelen og i drøftingsdelen av oppgaven.

Hoveddelen av denne oppgaven peker tilbake, ved å undersøke innspillene fra høringen i 2016. Disse innspillene danner bakgrunnen for departementets forslag om å innføre nye, lovfestede dokumentasjonskrav. I tillegg søker oppgaven å kaste et blikk fremover, ved å drøfte hvordan lovendringen kan tenkes å påvirke tilliten til skolen. Med utgangspunkt i teori om sammenhenger mellom tillit og kontroll, og med bakgrunn i analysen av de ulike høringssvarene, drøfter jeg noen mulige konsekvenser av dokumentasjonsplikten.

I skrivende stund har revidert kapittel 9A i opplæringsloven vært gjeldende i drøyt to år, og noen konsekvenser er allerede kjente. Som rektor har jeg mange kollegaer som forteller om et sterkere fokus på skolemiljøarbeid på den enkelte skole, og at man tar raskere tak i en del saker enn tidligere. Dette er i tråd med mine egne erfaringer. Samtidig er det mange som opplever at kravene til formell saksbehandling og dokumentasjon av skolemiljøarbeid har økt, og at det forvaltningsmessige og juridiske aspektet ved slike saker blir vektlagt mer enn før. Det uttrykkes også usikkerhet knyttet til innslagspunktet for dokumentasjonsplikten.

Opplevelsen av et økt dokumentasjonspress for skolene ble bekreftet da representanter fra Fylkesmannen i Vestland delte sine erfaringer som håndhevingsmyndighet på en samling for skoleledere fra alle Bergens grunnskoler i oktober 2019¹. Fylkesmannens representanter påpekte her at de økte kravene som skolene gir uttrykk for at de opplever ikke er i tråd med intensjonene som ble presentert fra Kunnskapsdepartementet da plikten til å fatte enkeltvedtak ble fjernet. Fokuset skulle skyves fra det tekniske, forvaltningsmessige og over på rask inngripen og tydelige tiltak for å hjelpe elevene. Disse intensjonene ble tydelig uttrykt i høringsnotatet som gikk ut til høringsinstansene i 2016. Fylkesmannen uttrykte på samlingen høsten 2019 en forventning om at Kunnskapsdepartementet på et fremtidig tidspunkt vil klargjøre tydeligere hvordan dokumentasjonskravene skal etterfølges.

På bakgrunn av denne opplevelsen av økte dokumentasjonskrav vil jeg i min analyse av høringsinnspillene ikke bare undersøke hvordan de stilte seg til departementets forslag om å fjerne vedtaksplikten. Jeg vil også undersøke hvorvidt høringsinstansene tok til orde for å innføre strengere krav enn de som gjaldt etter gammelt lovverk, eller om man først og fremst ønsket å beholde det tidligere nivået for dokumentasjon. Dette er relevant for forståelsen av om økte dokumentasjonskrav er en intendert følge av lovendringen, altså som et forsterket kontrolltiltak på grunn av den manglende tillit departementet henviste til, eller en uintentert følge på bakgrunn av tolkninger av lovverket.

Forskyvningen fra en vedtaksplikt der enkeltvedtak hovedsakelig ble fattet når elev eller foresatt ba om tiltak, til en dokumentasjonsplikt uavhengig av elev og foresattes uttalte ønske om dokumentasjon er også av stor forskningsmessig interesse, slik jeg ser det. Jeg vil derfor lete etter begrunnelser for en slik utvikling i høringsinstansenes innspill. Utviklingen reiser viktige spørsmål om personvern, innsynsrett og ivaretagelse av enkeltelevers interesser. Disse problemstillingene er for store til å belyses i sin helhet i denne oppgaven, men noen aspekter vil bli berørt i drøftingsdelen av teksten der jeg ser på mulige fremtidige konsekvenser av dagens dokumentasjonskrav.

Det aller mest sentrale spørsmålet for meg når jeg fokuserer på skolemiljø vil alltid være hvordan vi kan sikre et så godt miljø som mulig for elevene. Dette er et stort spørsmål med komplekse svar, og denne oppgaven søker ikke å belyse hele dette fagfeltet. Samtidig er et tydelig og godt lovverk et viktig virkemiddel for å sikre elevenes rettssikkerhet, og oppfyllelsen av lovverket skal ligge til grunn for skolenes arbeid. Alle som jobber i skolen

¹ Samling på Terminus hotell 03.10.2019, v/ Astrid Nytnun Steffensen og Grethe Fjeld fra FMVL.

befinner seg i et spenningsfelt der både hensyn til juss, pedagogikk og politikk skal ivaretas. Endringer knyttet til de juridiske kravene vil kunne påvirke det pedagogiske arbeidet på skolen, og dermed ivaretagelsen av den enkelte elev. Det er relevant for meg å undersøke hvorvidt høringsinstansene uttrykker sammenhenger mellom dokumentasjonskrav og ivaretagelse av elevenes skolemiljø og rettigheter. Slik sett tar denne oppgaven også utgangspunkt i et ønske om å bidra til å belyse skolemiljøarbeidet nærmere, til det beste for elevene.

1.2 Prosjektets formål og avgrensning

Formålet med prosjektet er å belyse sammenhengen mellom tillit og kontroll i form av dokumentasjonskrav, slik den kommer frem i høringsinnspillene. Det er tilliten til skolen som institusjon som hovedsakelig belyses i oppgaven. Grimen (2012, s. 101) beskriver institusjoner som «samhandlingssystemer», blant annet med regler, rutiner og verdisystemer. Skolen, posten, politiet og banken er eksempler på institusjoner, ifølge Grimen (2012, s. 85), og jeg støtter meg til denne forståelsen. Grimen viser til at det finnes ulike oppfatninger av hva som ligger i institusjonsbegrepet, men velger selv å ikke problematisere dette videre. Han opererer med en institusjonshypotese som er uavhengig av om disse fenomenene kalles institusjoner eller ikke. Hans hypotese innebærer at gode institusjoner skaper «rammebetingelser for utvikling og vedlikehold av tillitsbasert samhandling gjennom å avlaste mennesker fra å ta forholdsregler som de ellers ville måtte ta» (Grimen, 2010, s. 85). Dette er en beskrivelse som er relevant for meg i mitt arbeid med å avdekke hvordan tillit til skolen som institusjon kom til uttrykk i høringsinnspillene.

I mitt teoretiske grunnlag for analysene av høringsinnspillene, slik det beskrives i oppgavens teorikapittel, benyttes også begrepet organisasjon. Selv om jeg betrakter skolen som en institusjon, er den også en organisasjon. Irgens (2016, s. 145) beskriver fremveksten av institusjonell teori, og viser til at organisasjoner blir institusjoner når de ikke lenger er bare et teknisk og praktisk middel for å nå mål, men får egenskaper som peker utover dette. Han viser til Selznicks beskrivelse av at «organisasjoner blir institusjoner når de gjennomføres av verdi», noe som innebærer at menneskene som arbeider i organisasjonen identifiserer seg med verdiene den preges av og har rom for å sette sitt preg på hvordan arbeidsoppgavene løses. Jeg støtter meg til et slikt institusjonsbegrep der personene i institusjonen kan begrunne sine handlinger i et sett normer og verdier, noe jeg legger til grunn for min forståelse av skolen.

Grimen (2012) argumenter for at man kan ha tillit til institusjoner blant annet fordi man kan ha normative forventninger til dem. En slik forståelse innebærer at «institusjoner kan stilles til ansvar og påtar seg ansvar for det de ivaretar» (Grimen, 2012, s. 98). Forholdet mellom tillit og kontroll er interessant for mitt prosjekt fordi det kan ses både som et motsetningsforhold og et avhengighetsforhold. Gjennom å vise at man har kontrollmekanismer kan man bygge tillit, samtidig som krav om kontroll kan komme som en reaksjon på manglende tillit. Høy grad av tillit kan gi skolene et større handlingsrom, noe som kan gi rom for god ledelse på alle plan. Derfor er det viktig å forstå hvilke mekanismer som bygger tillit, og hvilke som bryter den ned. Økt kunnskap om begrunnelsene for de kravene som stilles til skolen kan bidra til bedre forståelse for hvordan skolen som institusjon både kan og bør styres.

I denne oppgaven blir påstander og argumenter fra høringsinnspillene identifisert og analysert med bakgrunn i begrepene tillit og kontroll. Gjennom analysen vil jeg trekke ut påstander og argumenter som kan vitne om tillit, og påstander og argumenter som kan knyttes til et ønske om sterkere kontroll. Med utgangspunkt i teori, blant annet fra Grimen (2009) og Axelsson og Høyer (2016), vil oppgaven behandle forholdet mellom tillit og kontroll, og hvordan disse kan påvirke hverandre gjensidig.

Spørsmålet om tillit til offentlige institusjoner har vært gjenstand for forskningsmessig interesse over lang tid, og jeg vil benytte mitt datamateriale til å belyse hvordan tillit – og mangel på tillit – kommer til uttrykk og påvirker beslutningstakere. Det er spesielt interessant at høringsprosessen illustrerer en bevegelse fra tillit til mistillit hos den styrende. Balansen mellom tillit og kontroll er interessant fordi den påvirker borgernes rettssikkerhet, men også fordi den setter rammer for yrkesutøvelsen til alle dem som jobber i det offentlige systemet. Når handlingsrommet begrenses av strenge kontrolltiltak kan det ses som manglende tillit til de profesjonelles utøvelse av skjønn.

Tematikken ses i en styringskontekst, og teorier om styring er derfor også relevante. Jeg tar utgangspunkt i begrepene tynn og tykk institusjonalisme (Axelsson & Høyer, 2016), og drøfter blant annet hvordan organisasjoner kan ses i lys av forskjellig tillits- og kontrollforståelse hos de styrte og de styrende. Gjennom analysen vil jeg også undersøke hvilken hensikt med dokumentasjonskravene som trekkes frem i høringsinnspillene, og jeg vil drøfte om dette kan ses i sammenheng med ulike styringsreaksjoner (Axelsson & Høyer, 2016). Dette teoretiske rammeverket for oppgaven presenteres grundigere i teorikapittelet.

Begrepet *dokumentasjonskrav* er sentralt gjennom oppgaven, og med det menes her de kravene til dokumentasjon som er knyttet til skolens arbeid for å oppfylle elevenes rett til et godt psykososialt skolemiljø, slik det fremkommer av opplæringslovens §9A-4. Dette er dokumentasjon som ikke skal rapporteres til noen, men som skal kunne legges frem ved forespørsel, for eksempel ved tilsyn.

I hovedsak belyses argumentasjonen for og imot lovfestede dokumentasjonskrav slik den fremkommer i høringsinnspillene. Departementets høringsnotat fra 2016, samt redegjørelsen i lovproposisjonen som kom året etter, ligger til grunn for det endelige vedtaket og har dermed også relevans for mitt prosjekt. Det er likevel høringsinnspillene som danner det viktigste datamaterialet mitt, på bakgrunn av at disse fikk avgjørende betydning for resultatet av prosessen.

1.3 Forskningsspørsmål og underspørsmål

Mitt prosjekt tar utgangspunkt i forholdet mellom tillit og kontroll, og jeg benytter høringsinnspillene som materiale for å forstå hvordan ulike aktører betrakter dette forholdet. Med bakgrunn i departementets uttalelse om manglende tillit ønsker jeg å få innsikt i hvordan temaene tillit og kontroll kom til uttrykk i høringsvarenes uttalelser om dokumentasjonskrav. Som tidligere nevnt er det sentralt for meg om instansene ønsket seg et dokumentasjonskrav på samme nivå som tidligere, eller om det ble argumentert for et mer omfattende krav. Det er også relevant å trekke frem noen mulige konsekvenser av dokumentasjonskravene, slik de står i dag. Dette fordi slike lovreguleringer i stor grad kan tenkes å påvirke skolens arbeid med skolemiljø saker, og det er nyttig å diskutere hvorvidt nye regler kan bidra til en gjenreisning av den manglende tilliten departementet påpeker.

Forskingsspørsmålet jeg ønsker å besvare lyder som følger:

Hvordan belyser høringsinnspillene som ble levert i forbindelse med revisjon av opplæringslovens kapittel 9A en eventuell sammenheng mellom tillit til skolen og behovet for lovfestede dokumentasjonskrav?

Høringsnotatet som dannet utgangspunktet for høringsvarene omtalte flere ulike forslag til lovendringer. Det er bare forslag knyttet direkte til dokumentasjonsplikten som er relevant for denne oppgaven, ikke de øvrige endringsforslagene. Tillit til skolen eller skoleeier var ikke

direkte tematisert i høringsnotatet, men departementets vurdering er at det vises manglende tillit fra mange høringsinstanser. Denne koblingen mellom synspunkter på dokumentasjonskrav og tillit til skolen/skoleeier danner grunnlaget for mitt prosjekt.

Til grunn for dette forskningsspørsmålet ligger definisjonen av tillit som «å handle uten forholdsregler» (Grimen, 2009), og at lovfestede dokumentasjonskrav kan oppfattes som eksempler på slike forholdsregler. For å besvare forskningsspørsmålet på en grundig måte har jeg derfor valgt å stille følgende underspørsmål:

1. Hvordan kommer tillit til skolen som institusjon til uttrykk i høringsinnspillene, og hvordan tematiseres kontroll av skolens arbeid?
2. Hvordan begrunnes ønsket om lovfestede dokumentasjonskrav i høringsinnspillene?
3. Hvordan kan skolens aktivitetsplikt med tilhørende dokumentasjonskrav tenkes å påvirke tilliten til skolen som institusjon?

De to første underspørsmålene vil jeg finne svar på gjennom analysen av høringsinnspillene, som altså utgjør mitt datamateriale. Det siste underspørsmålet søker jeg å besvare i drøftingsdelen av oppgaven. Mitt teoretiske rammeverk, hovedsakelig knyttet til temaene tillit og kontroll, danner grunnlaget for analyse og drøfting av mitt datamateriale.

1.4 Oppgavens struktur

Denne oppgaven består av fem hovedkapitler, i tillegg til innledning og avslutning. Hvert av kapitlene innledes med en kort oversikt over hva kapittelet inneholder.

Kapittel 1 – Innledning og forskningsspørsmål

Her belyses utgangspunktet for valg av tema, og hva som er formålet med oppgaven. I tillegg presenteres oppgavens forskningsspørsmål og underspørsmål. Sentrale begreper som «tillit» og «institusjoner» defineres, og jeg gjør rede for hvilken forståelse av begrepene denne oppgaven bygges på. Jeg presenter også begrepene tynn og tykk institusjonalisme som vil bli belyst senere i oppgaven, og gjør rede for hva jeg ønsker å undersøke gjennom analysen.

Kapittel 2 – Bakgrunn og forskningsmessig plassering

I dette kapitlet beskriver jeg noe av bakgrunnen for lovrevisjonen jeg tar utgangspunkt i. Djupedalutvalgets utredning NOU 2015: *Å høre til* står sentralt her, da denne utredningen anbefalte en revisjon av opplæringslovens kapittel 9A som ett av flere tiltak som skulle bidra til å bedre elevenes skolemiljø. Jeg presenterer også Kunnskapsdepartementet mest sentrale argumentasjon for å fjerne plikten til å fatte vedtak i skolemiljø saker, uten å erstatte denne med andre lovfestede dokumentasjonskrav. Videre viser jeg hvordan jeg plasserer oppgaven i forskningsfeltet som omhandler styring, og da særlig i forholdet mellom juss, pedagogikk og politikk. Jeg presenterer et utvalg tidligere forskning innenfor de områdene som jeg mener er mest relevante for mitt prosjekt. Langfeldts (2008) teorier om styring, samt Høyen, Kasa og Tranøy (2016) sine redegjørelser for New Public Management som styringsdoktrine er noe av det som vektlegges her. I tillegg trekker jeg frem begreper som accountability, eller ansvarsstyring, belyst av Biesta (2010) og Langfeldt (2008), og viser hvordan dette er relevant for mitt prosjekt. Av annen sentral forskning jeg viser til er Jakhelln og Møllers (2016) beskrivelser av rettsliggjøringen i skolen. Til slutt nevnes noe relevant forskning knyttet til elevers psykososiale miljø, samt skolars opplevelse av dokumentasjonskrav.

Kapittel 3 – Teoretisk rammeverk

Her presenteres det teoretiske grunnlaget som jeg vil se mine funn i forhold til, og mest sentralt står Grimen (2009, 2012) sine bidrag knyttet til begrepet tillit, men også til forholdet mellom tillit og kontroll. Jeg belyser ulike perspektiver på tillit, herunder tillit til institusjoner, med hovedvekt på Grimen (2009) og Høyen et al. (2016). Mistillit er også tematisert i mitt teoretiske rammeverk, og her trekker jeg blant annet frem Lindøe (2018) sine bidrag knyttet til begrepene funksjonell og dysfunksjonell mistillit. Axelsson og Høyen (2016) er svært sentrale teoretikere som jeg bygger mitt prosjekt på, og jeg tar spesielt utgangspunkt i begrepene tynn og tykk institusjonalisme. I kapitlet presenteres to av Axelsson og Høyens modeller knyttet til styringsreaksjoner og styringsrelasjoner, da dette er modeller jeg benytter i min analyse av dokumentene.

Kapittel 4 – Metode

Dette kapitlet inneholder en redegjørelse for hvilke metodiske valg jeg har tatt i arbeidet med oppgaven. Oppgaven er en dokumentanalyse, og høringsinnspillene som kom inn i høringsprosessen knyttet til revisjonen av opplæringslovens kapittel 9A utgjør mitt datamateriale. Jeg tar utgangspunkt i et konstruktivistisk perspektiv, slik det blant annet er belyst av Kjørup (2008). Jeg gjør også rede for hvordan oppgaven, som inneholder granskning og tolkning av tekster, ses i tilknytning til hermeneutikken. Videre viser jeg at oppgaven har en kvalitativ tilnærming, men også inneholder elementer av det kvantitative perspektivet. Til slutt presenterer jeg noen etiske problemstillinger før jeg redegjør for hvordan selve dokumentanalysen er gjennomført i praksis.

Kapittel 5 – Presentasjon og analyse av funn

Her presenteres mine funn, og jeg analyserer dem med utgangspunkt i teori. Først gjør jeg rede for hvordan funnene er gruppert i de to kategoriene tillitsgivere og tillitsmottakere. Videre beskriver jeg hvordan høringsinnspillene er sortert etter hvordan de stilte seg til det opprinnelige lovforslaget om bortfall av vedtaksplikt. Jeg har her valgt å presentere funnene samtidig som jeg kommenterer dem, før jeg til slutt oppsummerer og drøfter de samlede funnene.

Kapittel 6 – Drøfting av funnene

I dette kapitlet benytter jeg de samlede funnene til å besvare mitt forskningsspørsmål og tilhørende underspørsmål. Jeg deler drøftingen i to deler, der den første delen fokuserer på sammenhengen mellom tillit og dokumentasjonskrav, slik jeg har funnet det. Den andre delen belyser hvordan tilliten til skolen i skolemiljø saker kan tenkes å bli påvirket av dagens dokumentasjonskrav.

Kapittel 7 – Avslutning

Her trekker jeg frem de mest sentrale funnene, og oppsummerer oppgaven i en konklusjon.

2. Bakgrunn og forskningsmessig plassering

I dette kapittelet vil jeg først gjøre grundigere rede for bakgrunnen for Kunnskapsdepartementets opprinnelige lovforslag i 2016. Mitt prosjekt tar for seg den påfølgende høringsprosessen, og det er viktig å kjenne bakgrunnen for lovforslagene når høringsinnspillene senere skal analyseres. Flere av høringsinstansene henviste til forarbeidene til lovforslaget i sine innspill, noe som viser at de var godt kjent med de faglige anbefalingene som fremkom der. Jeg gjør derfor rede for noe av argumentasjonen som ble presentert i Kunnskapsdepartementets høringsnotat fra april 2016 der de begrunnet sitt forslag om å fjerne lovfestede dokumentasjonskrav.

Til slutt i kapittelet plasserer jeg min oppgave i forhold til annen relevant forskning. Jeg plasserer mitt prosjekt innenfor forskning på styring i skolen, med hovedfokus på spenningsfeltet mellom pedagogikk, politikk og juss, og fokuserer derfor på noen tidligere arbeider på dette feltet. I tillegg trekker jeg frem noe forskning på elevers psykososiale miljø som har relevans for mitt prosjekt, samt noen tidligere arbeider knyttet til dokumentasjonskrav i skolen.

2.1 Bakgrunnen for Kunnskapsdepartementets lovforslag i 2016

I mars 2015 leverte det såkalte Djupedalutvalget sin utredning NOU 2015:2 *Å høre til*. Bakgrunnen for utredningen var et økende fokus på mobbesaker og krenkelser i skolen, både i media og i offentligheten for øvrig. Øystein Djupedal beskriver selv i forordet til utredningen at problemet er betydelig, og at det er et samfunnsproblem. Oppdraget fra daværende kunnskapsminister Kristin Halvorsen var å finne svar på hvordan vi kan endre situasjonen, og formålet med utredningen var å vurdere ulike virkemidler for å skape et godt psykososialt skolemiljø i skolen.

I utredningen trekkes det frem svært mange aspekter rundt arbeidet med skolemiljø, og utvalget foreslo om lag 100 ulike tiltak som skulle bidra til et bedre miljø. Dette vitner om et grundig arbeid, der ulike innfallsvinkler og perspektiver er hensyntatt. Innledningsvis skisseres fem hovedutfordringer, og utvalget konkluderer på bakgrunn av dem med fem målsettinger for statens arbeid. Den første målsettingen omhandler elevenes rettsikkerhet og rettsvern og «en mer effektiv håndheving av opplæringsloven kapittel 9a» (NOU 2015:2,

2015, s. 20). Utvalget foreslo en endring i dette kapitlet, noe som ble fulgt opp av regjeringen.

I april 2016 ble Kunnskapsdepartementets lovforslag sendt ut på høring, og 109 høringsinstanser valgte å svare. Lovforslaget innebar endringer på flere områder, der dokumentasjonskravene i skolemiljø saker var ett av dem. Et sentralt punkt i høringen, som også resulterte i en endring i opplæringslovens kapittel 9A, er bortfallet av vedtaksplikten. Ifølge den tidligere lovteksten skulle rektor fatte enkeltvedtak etter forvaltningsloven (1967) dersom elev eller foresatt ba om tiltak vedrørende det psykososiale miljøet, eller dersom saken tilsa det. Et enkeltvedtak er en avgjørelse som er bestemmende for en privatpersons rettigheter eller plikter, og et slikt vedtak må fattes i henhold til flere saksbehandlingsregler (Svele, 2018, s. 34). I et enkeltvedtak må skolen ha tatt stilling til om elevens rett er oppfylt eller ikke (Utdanningsdirektoratet, 2010). Dersom elevens rett ikke er oppfylt, skisseres hvilke tiltak skolen vil sette i verk for å oppfylle elevens rettigheter. Elev og foresatte har klagerett på enkeltvedtak. Et enkeltvedtak gir også involverte parter rett til innsyn i all dokumentasjon i saken.

Departementet foreslo i sitt høringsnotat at denne vedtaksplikten skulle fjernes og at det ikke skulle lovfestes et dokumentasjonskrav for skolens aktivitet (Kunnskapsdepartementet, 2016a, s. 12). Departementet viste til Djupedalutvalgets beskrivelse av at praksisen med enkeltvedtak ikke hadde fungert etter hensikten, og trakk frem at kravet om enkeltvedtak kunne forsinke prosessen og at ordningen ikke gir noen sikkerhet for at tiltak faktisk blir satt inn. Det ble trukket frem at fremfor å bruke tid og ressurser på formkrav til enkeltvedtak, ønsket departementet at skolene skulle ha fokus på tiltak som sikret elevene et godt psykososialt miljø. Også statsråd Torbjørn Røe Isaksen presiserte på forhånd at fjerning av enkeltvedtak skulle frigjøre skolene fra et «papirfokus» til fordel for å sette i verk tiltak og løse saker raskt².

Bortfall av plikten til å fatte enkeltvedtak var et av de konkrete forslagene som Djupedalutvalget presenterte i sin utredning, og noe av argumentasjonen her samsvarer med lovforslaget som ble sendt på høring. Utvalget stilte blant annet spørsmål ved om enkeltvedtak er egnet til å løse saker der innholdet i vedtaket ikke er av en slik karakter at det kreves enkeltvedtaksform. Å gå bort fra enkeltvedtaksformen ville også gjøre klageordningen

² Utdanningsnytt 27.02.2016: <https://www.utdanningsnytt.no/mobbing-skolemiljo-skoleutvikling/roe-isaksen-med-flere-forslag-til-mobbetiltak/185113>

enkler, da fokuset kunne ligge mer på den faktiske oppfyllelsen av retten til et godt skolemiljø i stedet for om kravene til vedtaket var oppfylt. Utvalget skriver at «det at enkeltvedtaket blir erstattet av andre regler gir i sum eleven et bedre rettsvern» (NOU 2015:2, 2015, s. 194). De beskrev også forholdet mellom den tidligere vedtaksplikten og handlingsplikten som motsetninger. Vedtaksplikten fulgte krav til skriftlighet og prosedyrer, mens fokuset for handlingsplikten var løsninger og intervensjon, og «her er det ikke særskilte krav til saksbehandlingen eller dokumentasjon» (NOU 2015:2, 2015, s. 234).

I Djupedalutvalgets utredning ble det foreslått å lovfeste et saksbehandlingskrav som tok opp i seg det beste fra den tidligere handlingsplikten og vedtaksplikten. Fokuset skulle ligge på handling, men samtidig sikre nødvendig dokumentasjon. Utvalget påpekte at krav til skriftlighet burde videreføres, men uten formkravene som gjelder for enkeltvedtak. Det ble foreslått at det skulle skrives en skriftlig plan for tiltakene som settes inn – dersom elever eller foresatte krevde det, eller dersom «saken tilsier det» (NOU 2015:2, 2015, s. 241). Dette kan oppfattes som et forslag om forenkling av formkravene, men ikke en endring av innslagspunktet for skriftlig dokumentasjon i saker.

Departementets forslag om å fjerne vedtaksplikten uten å erstatte den med andre lovfestede dokumentasjonskrav fulgte sånn sett ikke opp Djupedalutvalgets anbefaling. Man så bort fra utvalgets forslag om å erstatte enkeltvedtak med en skriftlig plan, og valgte heller å påpeke at skolene har et ulovfestet krav til forsvarlig saksbehandling. Departementet uttrykte i sitt høringsnotat en forventning om at skolene skrev ned og oppbevarte opplysninger slik at oppfyllelse av aktivitetsplikten kunne etterprøves (Kunnskapsdepartementet, 2016a, s. 24). Departementet viste til skolenes egeninteresse av å følge opp ulovfestede krav til saksbehandling, samt at skolene ville ha behov for dokumentasjon i forbindelse med klagesaker. Hvordan arbeidet med dokumentasjon skulle gjøres mente de best kunne vurderes lokalt.

2.2 Forskningsmessig plassering

Denne oppgaven tar for seg tillit til skolen som institusjon, belyst gjennom dokumentasjonskrav i skolemiljø saker. Flere ulike forskere og teoretikere har behandlet tilgrensende problemstillinger på ulike måter, og jeg presenterer her noen av dem som jeg betrakter som mest relevante for mitt prosjekt. Jeg velger først og fremst å presentere noe

forskning på temaer som styring og ledelse, samt forholdet mellom jus, pedagogikk og politikk. I tillegg trekker jeg frem noe relevant forskning på elevers psykososiale miljø. Til slutt viser jeg til noen studier som er gjort av skolens opplevelse av dokumentasjonskrav, også knyttet opp mot opplæringslovens kapittel 9A.

Denne oppgaven er en studie av høringsprosessen før revisjonen av kapittel 9A i opplæringsloven, der forskningsspørsmålet har fokus på sammenhengen mellom tillit til skolen og et ønske om lovfestede dokumentasjonskrav. Jeg er ikke kjent med at det er gjort tilsvarende forskning på tillit og kontroll direkte knyttet opp mot arbeidet med skolemiljø. Oppgavens viktigste begreper, tillit og kontroll, er likevel fenomener det har vært forsket på i mange ulike sammenhenger, og jeg anser min oppgave som et bidrag på dette forskningsfeltet. Noe av denne forskningen danner mitt teoretiske rammeverk for oppgaven og presenteres ikke her, men i teorikapittelet.

2.2.1 Styring

Denne oppgavens fokus på tillit og kontroll i forbindelse med dokumentasjon av skolemiljø saker må ses i en styringskontekst. I min analyse av hørings svarene vil jeg vurdere innspillene med bakgrunn i ulike styringsreaksjoner og styringsrelasjoner, noe jeg utdyper senere i teorikapittelet. Nå velger jeg først å presentere annen teori jeg mener er relevant for å forstå prosessen rundt lovrevisjonen, og posisjonene til dem som styrer og dem som blir styrt i en slik prosess.

Langfeldt (2008, s. 21) henviser til Lauvdals definisjon av styring som «overføring av mål», noe som vil si at man «søker å overføre noen intensjoner – hos staten - til mål for og praktisk virksomhet hos undersåttene». Ifølge Langfeldt (2008, s. 22) prøver styringsteorier å undersøke hvordan skolens handlingsrom påvirkes, mens ledelse kan forstås som evnen til å utnytte et gitt handlingsrom. Han viser til Telhaug og Mediås når han trekker frem ulike styringsstrategier og styringsmidler staten kan benytte seg av (Langfeldt, 2008, s. 17). Det kan være utfordrende å se disse uavhengig fra hverandre, da man ofte vil finne elementer av flere strategier samtidig. I arbeidet med opplæringsloven kan man for eksempel finne eksempler på både styring gjennom informasjon og såkalt evalueringsstyring eller resultatstyring.

Mest relevant for denne oppgaven er nok det som kalles politisk administrativ styring. En slik styringsstrategi innebærer at man ønsker en endring og at de som omfattes av endringen

forventes å adlyde. Lovreguleringer, som denne oppgaven omhandler, regnes som et styringsmiddel staten har innenfor en slik strategi. Langfeldt (2008, s. 18) peker på noen ulemper ved en slik strategi, nemlig at regler er blinde, og dermed gjelder uavhengig av kontekst, og at «styring gjennom regler ofte gir mer fokus på prosedyrer enn på måloppnåelse». Nettopp en slik erkjennelse kan ha vært medvirkende til Kunnskapsdepartementets opprinnelige forslag om å fjerne vedtaksplikten.

Julsrud (2018, s. 37) beskriver ulike organisasjonsformer, der det hierarkisk styrte byråkratiet er en av dem. Byråkratier preges av tydelige ansvarsforhold og klare prosedyrer for hvordan arbeidsoppgaver skal løses. Offentlig sektor preges av denne formen for hierarkisk organisering. I slike hierarkier er det tilliten til reglene, strukturene og systemene som står i fokus, og den institusjonelle tilliten innebærer at vi kan stole på dem som jobber i institusjonene. Dersom regler og prosedyrer ikke følges opp, iverksettes tiltak (Julsrud, 2018, s. 39).

Retter vi et blikk bakover på historien, vil vi se at det i starten av velferdsstatens fremvekst var høy grad av tillit til profesjoner som lærere, leger m.fl. (Høyer et al., 2016, s. 17). Disse yrkesgruppene ble oppfattet som mennesker som jobbet til det beste for fellesskapet, og offentlig sektor hadde høy grad av legitimitet. Med de økonomiske utfordringene som preget Norge på 70-tallet, ser vi en dreining mot økende mistillit til det offentlige og en større tro på en liberalistisk markedstenkning. Sammen med mistilliten dukker et økende behov for kontroll opp, og den såkalte «New Public Management»-doktrinen fikk grobunn. Generelt kan det sies at dette har vært en rådende styringsdoktrine i Norge de siste tiårene (Høyer et al., 2016, s. 11). NPM bygger på markedsøkonomiske styringsprinsipper og innebærer blant annet tydeligere målstyring og økte krav til rapportering. Ifølge Høyer et al. (2016, s. 18) kom NPM som en reaksjon på den økende mistilliten til offentlig sektor, samtidig som det fortsatt er en sterk tro på kraften i styring ovenfra. Det finnes to sentrale paradokser i styringen av offentlig sektor i Norge i dag (Høyer et al., 2016, s. 11). Det ene paradokset er nettopp spenningen mellom styringsvilje og styringspessimisme. Det er høye krav til resultater, og en sterk vilje til å lykkes gjennom politisk styring, samtidig som det råder en pessimisme rundt hva offentlig sektor kan få til. Avledet av dette paradokset følger spørsmålet om hva som bør være det riktige forholdet mellom tillit og kontroll. Vi kan spørre oss om for lite kontroll fører til at tilliten forsvinner, men også om for sterke kontrolltiltak gir oss mindre innflytelse over dem vi ønsker å styre.

Et annet viktig perspektiv å ha med seg i styringsteori, er fremveksten av ansvarsstyring eller «accountability». Biesta (2010, s. 51) viser til Charlton når han gjør rede for to ulike betydninger av dette begrepet. I dagligtalen forbindes accountability med det å ta ansvar og kunne svare for noe, mens i en mer teknisk ledelseskontekst vektlegges plikten til å kunne legge frem etterprøvable dokumentasjon. Det hevdes at den sistnevnte fortolkningen preger skolen i dag, og har redusert normative problemstillinger til spørsmål om prosedyrer. Biesta (2010, kap. 3) gjør også rede for at relasjonen mellom statens og dens innbyggere har endret seg. Fra en politisk relasjon, der stat og innbygger er opptatt av det felles beste, har vi sett en dreining til en økonomisk relasjon, der staten tilbyr tjenester som innbyggerne forbruker. Kvalitet knyttes til prosedyrer og prosesser, ikke til det egentlige målet. I et slikt system presses skolene til å møte «kundens» ønsker, heller enn å bruke sitt pedagogiske skjønn. For elever og foresatte blir det vanskeligere å stole på og ha tillit til skolen og de ansatte der. Slik har accountability som fenomen gitt elever og foresatte en opplevelse av makt som det kan være vanskelig å motstå (Biesta, 2010, s. 71).

Langfeldt (2008, s. 70) beskriver ansvarsstyring i en norsk tradisjon som en del «mildere» sammenlignet med en del andre land. Likevel innebærer ansvarsstyringen også her en tanke om at skolens kvalitet vises gjennom elevenes resultater og at det er tydelig bestemt hvem som skal stå til ansvar for skolens kvalitet. I arbeidet med lovverket er det sentralt å plassere ansvar for oppfyllelsen av elevens rettigheter på rektor, som skolens øverste leder. Opplevelsen av ansvar er relevant for mitt prosjekt fordi det kan ha betydning for skolers fortolkning og innfrielse av lovpålagte oppgaver. I en utredning om rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolesektoren pekes det på at skolefolks opplevelse av ansvar kan føre til at man dokumenterer mer enn nødvendig (Grindheim, Skutlaberg, Hagestøl, Hanssen & Rasmussen, 2014, s. 138). Accountability som styringsverktøy trekkes altså frem som årsaken til at man dokumenterer for mye. Det henvises her til ikke-bindende veiledninger som beskriver hva man skal dokumentere, samt at elevenes klagerett medfører et behov for å dokumentere vurderinger som er gjort i enkeltsaker. Slike veiledninger finnes fortsatt i skolemiljø saker, blant annet i form av sentrale og lokale rundskriv som utdyper hvordan de nå lovfestede dokumentasjonskravene skal oppfylles. Når elevenes mulighet til å klage på sitt skolemiljø også er forenklet etter at opplæringslovens kapittel 9A ble revidert, kan det i tillegg tenkes at skolene vil oppleve et større omfang av klagesaker med dertil økende behov for dokumentasjon.

2.2.2 Spenningsfeltet mellom juss, pedagogikk og politikk

Denne oppgaven tar utgangspunkt i en politisk styrt prosess med en lovrevisjon som vil få følger for skolars arbeid med skolemiljø saker. Tematikken befinner seg i skjæringspunktet mellom juss, pedagogikk og politikk, og det er derfor relevant å se til noe relevant teori på dette feltet.

Andenæs og Møller (2016) bygger på et stort datamateriale etter det såkalte LEXEL-prosjektet, som blant annet har satt søkelys på skolenes arbeid med det psykososiale miljøet. Her belyses elevenes rettssikkerhet og hvordan skolene forholder seg til regelverket som styrer dem. Møller og Sivesind (2016, s. 162) viser til Eriksen og Molander som peker på at individuelle rettigheter slik de fremkommer i lovverket skal sikre likebehandling og trygghet. Samtidig kaller Eriksen og Molander dette for et demokratisk problem, fordi det som regel er de ressurssterke som klarer å hevde sine rettigheter (Møller & Sivesind, 2016, s. 163).

Ulike sider av den økte rettsliggjøringen tematiseres av Jakhelln og Møller (2016), og det drøftes hvordan skolene forholder seg til den. Her fremkommer det at dokumentasjonsmengden har økt og at sentrale tilsynsmyndigheter i stor grad er overtatt av jurister. Kvalitetssikringssystemene vi har for å sikre elevenes rettssikkerhet innebærer at andre enn lærerprofesjonen overtar definisjonsmakten for hva som er godt arbeid. Dokumentasjonskravene kan gi elevene rett rent juridisk selv i situasjoner hvor de på et faglig grunnlag ikke ville få rett. Skolen befinner seg altså i et spenningsfelt mellom pedagogikk, juss og politikk. Jakhelln og Møller (2016, s. 38) tar til orde for en styrking av det pedagogiske skjønnnet, og viser til at profesjonsetiske yrkesnormer alltid har vært en viktig del av lærerprofesjonen.

Jakhelln og Møller (2016, s. 28) belyser skolen ut fra ulike perspektiver. De opererer med fire overordnede perspektiver: *makroperspektivet* – der skolen ses som et hierarkisk, obligatorisk og regelstyrt offentlig forvaltningsorgan, *det pedagogiske perspektivet* – der skolen beskrives som et faglig-pedagogisk system med faglig autonomi innenfor rammen av anerkjente pedagogiske prinsipper, *elev- eller mikroperspektivet* – som har fokus på reglene som skal sikre at den enkelte elev får oppfylt sine rettigheter, og til slutt *samhandlingsperspektivet* – som trekker frem betydningen av samhandling internt på skolen, men også mellom skolen og elever, foresatte, fagforeninger og kommunale organer m.fl.

Lovverket, forskrifter og rundskriv er styringsdokumenter som gir rammer og instruksjoner til skolens ansatte. Den delen av regelverket som skal sikre at kravene til opplæringen blir ivaretatt, kalles rettssikrende regler. Herunder finner vi kontroll, tilsyn og saksbehandlingsregler. Jakhelln og Møller (2016, s. 36) poengterer at saksbehandlingsreglene skal bidra til å sikre elevenes rettsvern, og at det derfor er beklagelig hvis skoleledere ser slike regler som en pålagt administrativ oppgave som tar tiden bort fra det pedagogiske arbeidet. Samtidig åpner de også for at for mange regler kan være et problem. Rommet for skjønn reduseres når rettighetsfestingen av skolens ansvarsområde øker.

2.2.3 Elevenes psykososiale miljø

Det finnes omfattende forskning på mobbing og krenkelser, og hva som virker både forebyggende og gjenopprettende. Det er relevant for meg å ha med meg noe av denne forskningen som et bakteppe når jeg går inn i analysen av høringsuttalelsene. Særlig aktuelt for meg er det å undersøke hvordan høringsinstansene eventuelt ser en sammenheng mellom dokumentasjonsplikten og en forbedring av elevenes skolemiljø.

Uthus (2017, s. 105) belyser elevens psykiske helse som tema, og trekker blant annet frem hvordan resultatene fra Elevundersøkelsen viser en viktig korrelasjon mellom lærernes inngripen og elevens opplevelse av støtte og motivasjon. Elever som opplever å bli krenket, og som erfarer at de voksne gjør noe for å hjelpe dem, melder om høyere grad av motivasjon og støtte enn elever som ikke har opplevd krenkelser. Dette viser betydningen av skolens faktiske aktivitet i arbeidet med skolemiljøsaker. En av departementets begrunnelser for å fjerne vedtaksplikten var nettopp å få fokus over på rask handling og tydelige tiltak. Derfor tenker jeg at denne forskningen er relevant i sammenheng med mitt prosjekt.

Støen, Fandrem og Roland (2018) belyser mobbeproblematikk fra ulike perspektiver i skolesystemet. Elever, foresattes og ansattes roller blir beskrevet og tematisert. En problemstilling er at elever og foresattes ikke opplever å bli tatt på alvor, eller at man ikke vet hva skolen faktisk gjør. Slike opplevelser kan danne bakgrunn for argumenter for sterkere kontroll med skolens arbeid. Flere av høringsinstansene som uttalte seg om lovrevisjonen representerer foreldregruppen, og det er nyttig med et innblikk i deres opplevelse av samarbeidet med skolen.

Lewin (2018, kap. 2) refererer til den såkalte *Mobbedommen* fra Høyesterett fra 2010. Dette er en dom der en tidligere elev vant frem med krav om erstatning etter mobbing, og både Djupedalutvalgets utredning og kunnskapsdepartementets Prop. 57 L 2016-2017 viser til dommen. Høyesterett er tydelig på at skolen ikke har gjort en god nok jobb for å avdekke situasjonen og sette inn nødvendige tiltak, og det henvises til skolens plikt til å sette seg inn i forskningsbasert kunnskap om hva som virker, og *hvordan* man kan stoppe en mobbesak.

Moen (2015) bidrar også med praktiske tips i arbeidet med mobbesaker. Han beskriver grundig de ulike prosessene fra mistanke til avdekking, intervensjon og oppfølging. Dette er handlingsrekker som gjenspeiles i aktivitetsplikten som gjelder etter dagens lovverk. Alberti-Espenes, Jenssen Houg og Anker Teisberg (2015) tar også utgangspunkt i praktiske eksempler og gir forslag til tiltak og håndtering. Denne litteraturen danner et viktig bakteppe for min analyse fordi hovedformålet med skolemiljøarbeidet alltid må være å etablere en praksis som bidrar til at elevene kan oppleve seg trygge og godt ivaretatt på skolen. Det mest interessante funnet i denne forskningen, relatert til min oppgave, er kanskje at dokumentasjon og formell saksbehandling ikke vies mye oppmerksomhet.

2.2.4 Skolers opplevelse av dokumentasjonskrav

Det er gjort noe relevant forskning på skolenes opplevelse av regelverk og dokumentasjonskrav som jeg vil trekke frem her. Jeg presenterer først to arbeider som er gjort etter at revisjonen av opplæringslovens kapittel 9A trådte i kraft, før jeg presenterer noe forskning som ble gjort på dette feltet før lovrevisjonen fant sted.

Da revisjonen av opplæringsloven §9A ble vedtatt i 2017 ble det samtidig bestemt at det skulle gjennomføres en evaluering innen to år etter ikrafttredelse. Evalueringen ble gjort av Deloitte på vegne av Utdanningsdirektoratet, og rapporten forelå i juni 2019. I denne rapporten fremkommer det blant annet at skolene opplever at lovendringen har medført økte krav til dokumentasjon, og at det er usikkerhet rundt hva som kreves for å overholde dokumentasjonsplikten (Deloitte, 2019). Lovendringen er fortsatt relativt ny, og det er for tidlig å si noe om hvilke konsekvenser den vil få på lang sikt. Samtidig peker rapporten på noen problemstillinger som kan få følger for skolenes arbeid med skolemiljø saker. Blant annet vises det til at skoleeiere og skoler bekymrer seg for om terskelen for hva som regnes som en skolemiljø sak har blitt for lav.

Masteravhandlingen «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» belyser seks skolelederes opplevelse av de nye dokumentasjonskravene (Holven & Storesund, 2019).

Gjennom intervjuer med ulike rektorer kommer det frem at fem av seks informanter opplever at dokumentasjonskravene skaper utfordringer for dem (Holven & Storesund, 2019, s. 64).

Samtidig er det flere av rektorene som beskriver en ambivalens, der de også opplever at de har blitt flinkere til å dokumentere og at det kan gjøre arbeidet med saker lettere. Ingen av informantene sier noe om at elevene profiterer på dokumentasjonskravene (Holven & Storesund, 2019, s. 65).

I desember 2014 kom utredningen *Rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolesektoren* (Grindheim et al., 2014), bestilt av KS i samarbeid med Kunnskapsdepartementet.

Utredningen gir en oversikt over dokumentasjonskrav og rapporteringskrav i skolen, og forteller noe om hvordan de ansatte i skolen opplever kravene som stilles til dokumentasjon på flere områder, også angående psykososialt miljø. Rapporten er skrevet i 2014 og forholder seg altså til dokumentasjonskravene slik de var før revisjonen i 2016. I rapporten fremkommer det blant annet at lærere og skoleledere anerkjenner elevenes rettigheter, og derfor opplever det belastende å argumentere mot utviklingen som har ført til høyere dokumentasjonskrav.

Samtidig opplever de at kravene som innføres for å sikre at rettigheter oppfylles og at skolene arbeider systematisk og godt, i stor grad handler om å sikre at skoleeier på et senere tidspunkt ikke blir stilt overfor rettslige krav. Dette oppleves altså ikke som en god nok begrunnelse for rapportering og dokumentasjon, når det fører til at lærere og skoleledere får mindre tid og energi til å arbeide med det de opplever som kjerneoppgavene sine (Grindheim et al., 2014, s. 145).

Her ser vi at skolene den gang opplevde dokumentasjonskravene som et krav «ovenfra», for å sikre skoleeier. Denne oppgaven belyser en stor gruppe høringsinstanser syn på dokumentasjonskrav, og kan dermed supplere med en dypere forståelse for hvordan andre aktører enn skoleeier stiller seg til dokumentasjonplikten. Det er også interessant at et av spørsmålene som ble stilt på bakgrunn av denne beskrivelsen fra skolene, var om det fantes områder hvor man kunne fjerne kravet om enkeltvedtak. Djupedalutvalgets anbefaling og

departementets opprinnelige forslag om bortfall av vedtaksplikten kan ses i lys av problemstillingen som ble løftet den gang.

2.2.5 Bidrag til forskningsfeltet

Jeg er ikke kjent med at det har vært gjort andre analyser av prosessen frem mot revidert §9A i opplæringsloven. Denne oppgaven søker å bidra til forskningsfeltet ved å belyse hvordan et bredt spekter av ulike aktører i og utenfor skolen begrunner sine synspunkter på dokumentasjonskrav, slik at vi kan lære mer om ulike perspektiver på skolens arbeid. En høring representerer en demokratisk prosess hvor ulike stemmer kommer til orde, og jeg tenker at dette kan være en viktig kilde til kunnskap. Ved å studere prosessen får vi forståelse for hvordan lovgiver påvirker og påvirkes av andre, og vi får kunnskap om noe av bakgrunnen for de styringssignaler som blir gitt. I tråd med tanken om dobbeltkretslæring, blant annet illustrert av Lindøe (2018, s. 109), handler dette om å vise interesse for hvilke normer eller verdier som ligger til grunn for de mål og standarder vi styrer mot. Jeg tenker at tillit kan ses på som en slik verdi som kan påvirke hvordan skolen styres, og jeg er derfor på jakt etter å avdekke de ulike høringsinstansenes uttrykk for tillit til skolen. Det er også interessant å avdekke eventuelle andre verdier som kan ligge til grunn for synspunktene på dokumentasjonskrav.

Denne oppgaven søker ikke å besvare hvorvidt dokumentasjonskravene i seg selv bidrar positivt til elevenes skolemiljø eller ikke, men vil søke forståelse for og innsikt i begrunnelsen for dokumentasjonskravene. Luhmann (1999, s. 112) beskriver det slik at grunnlaget for all tillit ligger i at man har en interaksjon med omverdenen, og at man må «være i stand til at indbygge fremmede forventninger i fremstillingen av sig selv». Dette betyr ikke at man bare skal tilpasse seg, men at man i fremstillingen av seg selv altså viser at omverdenens forventninger har en verdi. På bakgrunn av et slikt perspektiv opplever jeg det som relevant å søke innblikk i ulike aktørers forventninger til skolens arbeid, også når det gjelder dokumentasjon. Gjennom den demokratiske høringsprosessen får vi nyttig kunnskap om hvordan ulike aktører oppfatter skolens arbeid, noe som kan bidra med nødvendig kunnskap om sammenhengene mellom tillit og kontroll på dette feltet. Kunnskap om disse sammenhengene kan også ha overføringsverdi til andre områder av offentlig forvaltning.

3. Teoretisk rammeverk

Det sentrale teoretiske fundamentet for denne oppgaven er forholdet mellom begrepene tillit og kontroll. Mest vekt blir derfor lagt på å forklare disse begrepene grundig, med hovedvekt på forholdet mellom dem. Mange teoretikere har behandlet tillit og kontroll tidligere, og det kan argumenteres for ulike syn på forholdet mellom de to begrepene. Jeg velger å støtte meg hovedsakelig til Grimen (2009) og Axelsson og Høyser (2016) sine publikasjoner om temaet. Grimen (2009) gjør grundig rede for temaet tillit, og hvordan det har blitt forklart og betraktet av ulike teoretikere. Høyser et al. (2016) omhandler tillit og institusjoner, noe som er høyst relevant for mitt arbeid. Axelsson og Høyser (2016, kap. 3) belyser forholdet mellom tillit og kontroll. En annen sentral kilde i teorikapittelet er Lindøe (2018), som særlig tar for seg temaet risiko, og hvordan tillit er vesentlig for å forstå og håndtere risiko.

Jeg velger å ta utgangspunkt i to modeller presentert av Axelsson og Høyser (2016) i min analyse, og disse modellene presenteres derfor ekstra grundig i dette kapittelet. Det samme gjelder Grimens (2009) teorier rundt forventninger som tillit bygger på.

3.1 Tillit og kontroll

Tillit kan defineres på flere måter, og kan belyses fra ulike perspektiver. Høyser et al. (2016, s. 14) viser til at tillit kan ses i tre ulike dimensjoner: handlingsdimensjonen, den kognitive dimensjonen og trosdimensjonen. Den kognitive tilliten bygger på kunnskap om tillitsmottagers pålitelighet, og jo mer kunnskap vi har, desto mer rasjonell kan tilliten være. Forventninger som bygger på kunnskap og tidligere erfaringer med tillitsmottager synes relevant for denne oppgaven, da høringsinnspillene nettopp bygger på slik kunnskap og erfaring. Samtidig er mitt hovedanliggende hvordan vi agerer, altså hvilke handlinger som faktisk skjer. Med handlinger mener jeg i denne sammenheng hvordan høringsinstansene uttaler seg og søker å påvirke lovteksten gjennom høringen.

Grimen (2009) argumenterer sterkt for at tillit må ses på som handling, det er noe vi gjør. Han peker på at tillit nettopp kommer til uttrykk som en handling, ikke en følelse eller en tro. Ser man på tillit som handling kan man definere tillit som «å handle med få forholdsregler», slik Grimen (2009, s.19) beskriver det. Han beskriver det som at «få forholdsregler er tillitens mest allmenne kjennetegn». En forholdsregel defineres som en handlemåte som beskytter noe

mot en bestemt fare, og som utføres fordi den beskytter mot denne faren. Lindøe (2018, s. 47) illustrerer hvordan tillit kan fremtre i ulike grader, fra en «blind tillit» nærmest helt uten forholdsregler til en «kalkulerende tillit» basert på en rasjonell vurdering av hva man kan vinne og tape.

Et annet poeng som Grimen (2009, s. 13) trekker frem er at tillit må ses på som noe treleddet: «Noen stoler på noen med henblikk på noe». Dette innebærer at tilliten er begrenset til det spørsmålet saken gjelder, og ikke kan ses som en generell tillit som gjelder i alle sammenhenger. Grimen (2009, s. 14) beskriver at tillit vanligvis er «begrenset, betinget og spesifisert». Når tillit tematiseres i denne oppgaven er det vesentlig å ta dette med i betraktningen. Det er tillit til skolens egne vurderinger av dokumentasjonsbehovet som behandles, ikke tillit til skolens arbeid generelt.

Et kjennetegn ved tillit er at man overlater noe verdifullt i andres makt, ifølge Grimen (2009, s. 20). Dermed peker han på at tillit alltid innebærer risiko. Den som gir tillit opplever en sårbarhet, ved at det er en risiko for at noe du holder kjært som kan mistes eller skades. Dette er ikke vanskelig å se i et skoleperspektiv, der foreldre overlater barna sine til skolen, vel vitende om at det kan innebære en risiko å overlate omsorgen for barnet til noen andre. Grimen beskriver tillitsgiverens sårbarhet i møte med profesjonelle fordi man overlater det viktigste man har, barnet sitt, i de profesjonelles varetekt. Han henviser også til den asymmetriske relasjonen mellom tillitsgiver og den profesjonelle part.

Grimen (2009) opererer med begrepene tillitsmottaker og tillitsgiver. Som nevnt kan det være åpenbart å se at foreldre er et eksempel på tillitsgiver, da de overlater barnet sitt til skolen. Samtidig kan det gjøres en distinksjon her, da noen vil mene at tillit er avhengig av at man tar et aktivt valg. Siden opplæringsplikten gjør skolegangen obligatorisk, kan det sies at foreldre ikke tar et aktivt valg ved å sende barna på skolen. Jeg velger å ikke problematisere begrepsbruken her, men forholde meg til at det å overlate noe verdifullt i andres hender innebærer et element av tillit, som definisjonen over sier.

3.1.1 Tillit til institusjoner

Denne oppgaven tar for seg ulike aktørers tillit til skolen, slik den kan leses ut av deres høringsinnspill. Det er altså tillit til skolen som institusjon og system som tematiseres, ikke tillit til enkeltpersoner. Hvorvidt det er mulig å ha tillit til institusjoner, eller om man her

heller må snakke om begreper som for eksempel tiltro eller pålitelighet, er spørsmål Grimen (2009) gjør grundig rede for. Han argumenterer for at man kan ha tillit til institusjoner, og jeg støtter meg til hans syn. Det samme synes det til at departementet gjør, all den tid de benytter begrepene tillit og mistillit i sin lovproposisjon. Uten å problematisere skillelinjene mellom tillit til personer og tillit til institusjoner for mye, velger jeg likevel å vise til noen av diskusjonene Grimen (2009) fører rundt dette.

Noen vil hevde at det ikke er mulig å ha tillit til institusjoner, blant annet fordi vi ikke kan ha nok kunnskap om dem og hvilke interesser og motiver de styres av. Grimen (2009, s. 110) henviser til Hardin og Offes argumentasjon rundt dette. Dersom tillit forutsetter slik kunnskap, slik Grimen forstår Hardin og Offe, vil det ikke være mulig å stole på institusjoner. Grimen (2009), på sin side, trekker frem at vi kan vurdere påliteligheten til institusjoner like godt som til personer. Det er også slik at vi kan tro vi kjenner menneskers motiver, men egentlig gjør vi ikke det (Grimen, 2009, s. 113).

Elster beskriver det slik at tillit til institusjoner er blind, fordi det ikke finnes forholdsregler (Grimen, 2009, s.110). Dette kan være riktig i en del spesifikke og akutte situasjoner, men Grimen (2009, s. 116) peker på at mange institusjoner har «bygget inn muligheten for forholdsregler». Slik jeg vurderer det kan plikten til å dokumentere skolemiljø saker være en slik innebygging av forholdsregler, som sikrer rettighetene til elevene i møte med skolen.

Grimen (2009, s. 113) gjør også rede for Offes argumentasjon rundt institusjoners betydning for tillit til *personene* i dem og peker på at institusjoner har det han kaller «et normativt etos» som gjør den moralsk troverdig. Han hevder videre at en slik moralsk troverdig institusjon hviler på fire kjerneverdier: «sannferdighet, å holde løfter, rettferdighet og solidaritet». Dersom institusjonen følger disse verdiene kan vi stole på personene som jobber der, fordi vi regner med at institusjonens verdier er internalisert i dem. Der Offe mener at vi bare kan ha tiltro til institusjonene, mener Grimen at vi kan ha tillit til dem.

Grimen (2009) argumenterer grundig for at vi kan ha tillit til institusjoner, og jeg støtter meg altså til hans forståelse i denne oppgaven. Jeg viser til hans oppsummerende argumentasjon for at det er mange likheter mellom tillit til institusjoner og tillit til personer (Grimen, 2009, s. 115). Han mener videre at tillit til institusjoner bygger på «prediktive og normative forventninger» (Grimen, 2009, s. 112). Dette betyr at vi har kunnskap om institusjonene, blant annet basert på vår erfaring med dem, men også at vi vet at vi kan stille krav til dem dersom noe går galt.

Julsrud (2018, s. 27) sier det slik at tillit handler om aktørers forventninger til andre innenfor en gitt situasjon. Når vi snakker om tillit til institusjoner er forventningene rettet mot at de generelle systemene fungerer i tråd med hva de lover (Julsrud, 2018, s. 29). Her peker Julsrud også på at tillit ikke bare handler om individuelle personers forventninger, men om normer og verdier innenfor institusjoner eller kulturer.

3.1.2 Verdien av tillit til institusjoner

Til grunn for denne oppgaven ligger departementets beskrivelse av manglende tillit til skoler og skoleeiers egne vurderinger knyttet til dokumentasjonspraksis i skolemiljø saker. Som vi har sett i tidligere avsnitt kan manglende tillit være en sunn og riktig reaksjon, men samtidig har vi sett at forholdsregler og kontroll er kostbart. Det er et underliggende premiss for denne oppgaven at tillit til institusjoner er en ønsket tilstand.

Julsrud (2018, s. 12-13) peker på noen av fordelene ved tillit mellom mennesker som jobber sammen i organisasjoner. Når man ikke har behov for omfattende kontroll og overvåking, kan tid og ressurser brukes på andre oppgaver. Det er også slik at de fleste yter bedre og trives bedre når de gis tillit. Julsrud (2018, s. 13) viser til Salamon og Robinson som har vist at tillit har en positiv effekt på organisasjoners klima, og at virksomheter preget av tillit er mer effektive enn virksomheter med lavere grad av tillit.

Det er ulike syn på hvorvidt vi ser en synkende tillit i samfunnet eller ikke. Julsrud (2018, s. 16) trekker frem filosofen O'Neill som er tvilende til at tilliten i seg selv er synkende, men som mener at problemet er den økende iveren etter byråkratisk innsyn og kontroll. Denne byråkratiseringen trekker folks evner, kompetanse og velvilje i tvil, og det har utviklet seg en mistenksomhetskultur.

3.1.3 Mistillit

I en sammenheng hvor vi belyser tillitsbegrepet, er det relevant å også ta en nærmere titt på tillitens motsetning, nemlig mistillit. Ifølge Grimen (2009, s. 117) er tillit til institusjoner uproblematisk så lenge institusjonen følger det normative grunnlaget sitt. Det samme gjelder tilliten til profesjoner. Dersom institusjonen derimot systematisk bryter med sitt normative grunnlag, oppstår mistillit.

Høyer et al. (2016, s. 15) viser til Gambetta og påpeker at tillit er et godt grunnlag for samarbeid, men at mengden forholdsregler som tas viser hvorvidt samarbeidet hviler på tillit eller mistillit. Å ha tillit til noen vil si at vi holder det som sannsynlig at den vi gir tillit vil handle på en måte som er god for oss, og behovet for forholdsregler synes derfor å være lite. Avledet av at tillit innebærer å ha positive forventninger til at tillitsmottaker handler godt, kan vi tenke oss at mistillit handler om at man har negative forventninger. Departementets påpekning av manglende tillit hos høringsinstansene ble fulgt opp av at de tok tydeligere forholdsregler i form av lovfestede dokumentasjonskrav enn det som var opprinnelig foreslått. Noe av det som er interessant med forholdsregler er at de ofte har en tosidig effekt. Samtidig som de beskytter oss fra risiko, kan de også frarøve oss noen muligheter. Grimen (2009, s. 8) bruker et gjerde som bilde for å illustrere dette. Et gjerde beskytter oss, men sperrer oss også inne. Ved å ta forholdsregler signaliserer vi mistillit, og vi får ikke testet ut om dem vi beskytter oss mot faktisk er upålitelige. Slik kan mistillit vokse, «i en ondartet spiral» (Grimen, 2009, s. 9).

Mistillit kan oppstå av ulike grunner, deriblant «brutte løfter, korrupsjon, negative stereotypier om andre, interessekonflikter, manglende åpenhet om beslutninger og ubalanse i makt» (Grimen, 2009, s. 91). Som vi har sett tidligere, er tilliten til institusjoner avhengig av at personene i den følger kjerneverdier og det normative grunnlaget sitt. Tilliten til institusjoner avhenger av en institusjonalisert mistillit, som innebærer at vi lager rutiner for egenkontroll (Grimen, 2009, s. 117). Vi er igjen avhengige av at de personene som skal kontrollere gjør det de skal. Slik hviler tillit til institusjoner på tillit til personer.

Mistillit er vanskelig å bli kvitt, men kan også ha noen fordeler. Grimen (2009) er opptatt av at mistillit ikke nødvendigvis er feil, eller «ondt». Det å uttrykke mistillit, og å handle deretter, kan være helt riktig i mange situasjoner. Tillit innebærer alltid risiko, og det vil være riktig å noen ganger vurdere det slik at risikoen er for høy, vi stoler ikke på hverandre. I en slik situasjon er det naturlig at vi vil handle med forholdsregler for å sikre oss.

Lindøe (2018, s. 48) opererer med begrepene funksjonell og dysfunksjonell mistillit. Den funksjonelle mistilliten bygger på tidligere dårlige erfaringer som vekker en «føre var»-holdning i oss, mens den dysfunksjonelle mistilliten innebærer en generell skepsis og mistillit som kan føre til detaljert kontroll og overvåkning. Det er et underliggende paradoks her, nemlig at vi trenger en viss grad av mistillit for å ta tilstrekkelig kontroll, og dermed oppnå tillit. Grimen (2009, s. 92) påpeker også at det er en fordel ved mistillit, nemlig at når noen

andre tar forholdsregler slipper vi selv å gjøre det. Som han sier det, kan vår egen tillit «være skapt av andres mistillit». Dette bringer oss videre til temaet kontroll, deriblant egenkontroll.

3.1.4 Kontroll

Høyer et al. (2016, s. 14) forstår kontroll i forvaltningsmessig sammenheng som «å ha oppsyn med at bruken av midler er i tråd med intensjonene som er satt, at målene nås og at aktiviteter er utført i henhold til planer». Her skiller det mellom etterlevelseskontroll (regelstyring) og resultatkontroll, der etterlevelseskontrollen bl.a. kan handle om å følge etterlevelsen av lover, regler og instruksjoner. Dette er relevant for mitt prosjekt, da opplæringsloven er en lov med klare instruksjoner i §9A-4 om oppfyllelsen av aktivitetsplikten.

Julsrud (2018, s. 30) påpeker at man ikke nødvendigvis bør sette opp tillit og kontroll som motsetninger. Julsrud viser til Sørhaug som beskriver at ledelse alltid er basert på en kombinasjon av makt og tillit, og at disse både truer og forutsetter hverandre.

Grimens (2009, s. 85) beskrivelse av kontrollkjeder blant yrkesutøvere er interessant i lys av denne oppgaven. En kontrollkjede består av ulike ledd, der hvert ledd vurderer kvaliteten på det arbeidet tidligere ledd har utført. Det blir ikke tatt for gitt at kvaliteten på ytelsen er god nok, og derfor oppstår behovet for en kontrollkjede. Et underliggende premiss i slike kontrollkjeder bør være at den som kontrollerer har tilsvarende eller høyere kompetanse enn den som blir kontrollert. Et annet interessant perspektiv er at man uansett ikke kan komme bort fra at tillit er et nødvendig element, da opplevelsen av kontroll nødvendigvis forutsetter tillit til dem som kontrollerer.

Samtidig er det ikke til å komme bort fra at omfattende kontrollkjeder koster. Det har sin pris i tid og ressurser, og må alltid vurderes opp mot gevinsten. Grimen (2009, s. 128) beskriver det slik: «For mange koster trolig beskyttelsen så mye at de ikke har råd til å vedlikeholde det som skal beskyttes». Han beskriver også at forholdsreglene i seg selv kan bli uoversiktlige, og dermed i seg selv bli en trussel (Grimen, 2009, s. 136).

Det er vesentlig at kontroll ikke ses på som motstykket til tillit. Det er ofte slik at kontroll nettopp er en forutsetning for tillit, særlig tillit til institusjoner. Også dette belyses av Grimen (2009). Grunnen til at vi kan ha tillit er ofte at noen andre passer på. Det er innebyggede kontrollfunksjoner som vi kan stole på. Krav til saksbehandling, klageordninger og

sanksjonsmuligheter kan være eksempler på dette, da elever og foresatte kan oppleve at skolen har både en intern og ekstern kontroll med sin virksomhet.

En slik upersonlig mistillit fører til kontrollmekanismer, og blir slik en forutsetning for tilliten til institusjonen. Dette påpeker Grimen (2009) ved å si at tillit til systemer nettopp krever at de har indre kontrollmekanismer. For dem som står utenfor en yrkesgruppe, i dette tilfellet skolen, kan det være nødvendig at man vet at kontrollmekanismene finnes for at man skal kunne stole på dem. Vi kan stole på legene fordi vi føler oss sikre på at feil blir fanget opp og får konsekvenser, slik er det også i skolen. Muligheten for å bli stilt til ansvar gjør at vi fremstår mer pålitelige. Både Grimen (2009) og Bakken (2016) viser til begrepet «selvbinding» i denne sammenhengen. Selvbinding vil si å institusjonalisere egenkontroll. Opplever man mistillit er det vesentlig å møte denne med kontrollsystemer for å gjenopprette tillit.

Det er vel kjent at tillit kan ta tid å bygge opp, men mistes raskt dersom man ikke innfri forventningene om riktige handlinger. Dette kan blant annet være en konsekvens av at tillit ikke bygges gjennom ord, men ved at man faktisk viser at man er til å stole på og at omverdenen erfarer dette. I et slikt perspektiv er det vesentlig at egenkontrollen faktisk virker, slik at man sikrer seg fra for mange situasjoner hvor tilliten ikke innfris.

Det er vesentlig å trekke inn elevens rett når vi belyser tillit og kontroll. Elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø sikres gjennom lovverket, og det sanksjonsmuligheter som bidrar til å garantere at denne retten skal innfris. Forholdet mellom tillit og rett belyses av Bakken (2016, s. 29), som beskriver det slik at retten avlaster risikoen, men erstatter ikke tilliten i de sosiale relasjonene. Slik kan vi argumentere for at det fortsatt er relevant å se innfrielsen av lovverket i et tillitsperspektiv, selv om elevens rett skal sikre innfrielse av forventningene. En av grunnene til at man kan føle tillit er nettopp at man vet man har rettigheter.

3.2 Tynn og tykk institusjonalisme

Axelsson og Høyen (2016, s. 56) beskriver forholdet mellom tillit og kontroll, og viser til de to organisasjonsforståelsene tynn og tykk institusjonalisme i sin modell. Skolen, som jeg belyser i mitt prosjekt, betraktes som en organisasjon i denne modellen. Jeg velger å ikke problematisere begrepsbruken her, og viser til min tidligere redegjørelse for at organisasjoner også kan være institusjoner.

Axelsson og Høyser (2016) trekker frem noen interessante perspektiver, der de belyser hvorvidt kontroll er en forutsetning for tillit eller om det er motsetning mellom de to fenomenene. Dette er relevant for meg i analysen av mitt datamateriale fordi jeg vil belyse om lovverket som kontrollmekanisme kan bidra til økt tillit fordi omkostningen ved å bryte loven blir så stor, eller om kontrollen trengs fordi tilliten ikke er der i utgangspunktet. To av modellene deres vil jeg benytte i drøftingsdelen av oppgaven.

3.2.1 Tynn institusjonalisme

Tynn institusjonalisme innebærer at organisasjoner er verktøy for å oppnå bestemte mål på forutbestemte måter (Axelsson & Høyser, 2016). Her ønsker man å skaffe seg kontroll, minimere risiko og helst planlegge all aktivitet slik at man unngår uforutsette hendelser. Individene i en slik organisasjon følger de instruksjoner som er nedfelt fordi de selv har interesse av det, ofte på bakgrunn av belønninger eller sanksjoner. Disse ytre motivasjonsfaktorene aktiveres gjennom formelle kontrollaktiviteter.

Axelsson og Høyser (2016, s. 49) viser også til Webers byråkratimodell i denne sammenheng, og peker på at i en slik forståelse innebærer alle organisasjonsaktiviteter en form for arbeidsdeling. Denne arbeidsdelingen utgjør en risikofaktor for den som leder fordi man må velge om en i utgangspunktet skal ha tillit til at arbeid som utføres blir gjort tilfredsstillende, eller om en ikke skal ha tillit til arbeidsutførelsen og dermed ta forholdsregler i form av ulike kontrolltiltak. Utgangspunktet er at det ikke er naturlig å ha tillit til ønsket arbeidsutførelse hvis man ikke tar forholdsregler gjennom kontrolltiltak.

Kontroll oppnås altså ved å gjennomføre kontrolltiltak før, samtidig eller i etterkant av det som skal kontrolleres. Kontrollen kan skje internt eller eksternt. I en slik forståelse er tilliten konsekvens av kontroll. Gjennom sterke kontroll- og incentivsystemer kan man oppnå tillit fordi kontrollen er så sterk eller konsekvensene er så store ved å bryte tilliten. Axelsson og Høyser (2016, s. 49) kaller dette en mistillitsbasert tillit. Et kjennetegn ved denne formen for tillit er at den er avgrenset til det spesifikke området som man kontrollerer. I et slikt system vil kontrolltiltakene stadig økes dersom man ikke oppnår det forventede resultat. Hvis forventningene innfris vil kontrolltiltakene forbli de samme.

For at man skal kunne utføre sine oppgaver på en god måte, er kompetanse og kunnskap viktig. I det tynne institusjonelle perspektivet handler dette om at man skal kunne følge de rutiner og prosedyrer man er pålagt.

3.2.2 Tykk institusjonalisme

Axelsson og Høyser (2016, s. 50-51) beskriver at tykk institusjonalisme innebærer at man ser på organisasjoner som mer komplekse systemer, der de uformelle handlingsnormene styrer tanker og handlinger. Handlingsnormene oppstår fordi en gruppe mennesker er samlet over tid, og normene fungerer som tommelfingerregler for hvordan vi agerer. I en slik forståelse handler individene altruistisk, og det knyttes tillit til at man ønsker å følge normene og tilhøre et moralsk fellesskap. Tilliten er altså ikke avhengig av kontroll- og incentivsystemer. Fokuset ligger her på hvordan man kan opprettholde fellesskapet. I et slikt system oppstår ikke kontroll fordi man kontrollerer, men som et resultat av at man viser tillit. Tillit og kontroll er ikke avgrenset til et spesifikt område, men er mer generell. I dette perspektivet åpnes det for tillit også i uforutsette situasjoner, der spontane handlinger kreves. Dersom forventningene innfris, vil kontrolltiltak reduseres fordi systemet virker selvforsterkende. Samtidig vil det også i dette perspektivet åpne for at kontrolltiltakene økes dersom forventningene ikke innfris, på samme måte som ved tynn institusjonalisme.

Også i det tykke institusjonelle perspektivet er kunnskap og kompetanse hos individene viktig, men her tenker man i tillegg at handlingene styres av et sett med verdier som kan føler seg forpliktet av (Axelsson & Høyser, 2016, s. 52). Disse gjør det enklere å handle spontant i uforutsette situasjoner, uavhengig av prosedyrer.

3.2.3 Styringsreaksjoner (modell A)

Axelsson og Høyser (2016, s. 53) benytter en modell som illustrerer fire ulike styringsreaksjoner, og relaterer disse til tynn og tykk institusjonell tillit og kontroll.

Modell A: Styringsreaksjoner

	Ordinær	Ekstraordinær
Spontan	Umiddelbare løsninger på vanlige hverdagsproblemer i en organisasjon, f.eks. en rask løsning på at det har oppstått et problem med dobbeltbooking av et møterom	Umiddelbare løsninger på uvanlige hendelser, f.eks. solidaritetshandlinger ved en katastrofe
Planlagt	Forutbestemte tiltak for å løse forutsette og gjentakende problemer, f.eks. policy mot mobbing på arbeidsplassen	Forutbestemte tiltak for å løse problemer ved uvanlige hendelser, f.eks. kriseplaner i en virksomhet

Vanligvis vil ordinære hendelser følges av ordinære reaksjoner og ekstraordinære hendelser vil følges av ekstraordinære reaksjoner, selv om det ikke alltid trenger å være slik. Håndtering av en mobbesituasjon kan ifølge Axelsson og Høyen (2016, s. 53) være et eksempel på en ordinær, planlagt reaksjon. Ordinær fordi mobbing er noe man må forvente kan skje, og planlagt fordi reaksjonen bygger på klare rutiner for hvordan slike situasjoner skal håndteres. Axelsson og Høyen bruker mobbing på arbeidsplassen som eksempel, men vi må kunne si det samme om mobbing på skolen.

Tynn institusjonell tillit og kontroll passer til ordinære reaksjoner, basert på kjente og kvalitetssikrede planer. I dette perspektivet er det et mål i seg selv at så mye som mulig kan planlegges, og det uforutsette ses på som en risikofaktor som bør minimeres. Ekstraordinære hendelser bør møtes med planer som beskriver hvordan disse kan møtes, men innebærer likevel en risiko. Båndbredden på tillit er smal i et slikt system, noe som betyr at tilliten er avgrenset til den aktuelle situasjonen. Axelsson og Høyen (2016, s. 54) påpeker at i et slikt system vil det fort bli fokus på å ikke handle feil, og man kan oppleve handlingslammelse i møte med situasjoner man ikke har tydelige instruksjoner for å møte.

I det tykke institusjonelle perspektivet så vi at tillit skaper kontroll, og et slikt utgangspunkt egner seg bedre når de uforutsette hendelsene skjer, og man trenger å handle spontant. I stedet for å handle etter prosedyrer og instruksjoner, klarer man her å respondere spontant basert på internaliserte normer og vurderinger (Axelsson & Høyen, 2016, s. 54).

Som vi ser i modellen plasserer Axelsson og Høyen mobbeproblematikk på arbeidsplassen i rubrikken for ordinære hendelser med planlagte reaksjoner. Slik sett er et tynt institusjonelt perspektiv på tillit og kontroll i tråd med hvordan vi tenker at mobbesaker i skolen også skal

håndteres. Mobbing og andre årsaker til at elever opplever et dårlig skolemiljø er en forventet situasjon, og alle skoler bør være forberedt på hvordan dette best skal møtes. Samtidig er det altså en slagside i et slikt system, da evnen til å gjøre egne vurderinger kan forvitre. Jeg ser dette i sammenheng med Lindøes beskrivelse av negative læringsløyper, og hvordan standardisering av arbeidsprosesser kan svekke ansvar og myndighet (Lindøe, 2018, s. 120). I stedet for å utvikle selvstendighet og autonomi vil et slikt system kreve lojalitet, og man kan bli utfordret på egen faglige integritet og yrkesetikk. Et resultat av dette kan være at tilliten svekkes ytterligere, og behovet for kontroll utenfra bekreftes.

3.2.4 Styringsrelasjoner (modell B)

I analysen velger jeg også å se til Axelsson og Høyers modell som illustrerer fire ulike styringssituasjoner, avhengig av om de styrende og de styrte har en tykk eller tynn institusjonell forståelse av tillit og kontroll (Axelsson & Høyer, 2016, s. 56).

Modell B: Styringssituasjoner

	Tynn institusjonell tillits- og kontrollforståelse hos styrte	Tykk institusjonell tillits- og kontrollforståelse hos styrte
Tynn institusjonell tillits- og kontrollforståelse hos styrende	1. Tillit og kontroll som sukker og kanel	2. Tillit og kontroll som ild og vann
Tykk institusjonell tillits- og kontrollforståelse hos styrende	3. Tillit og kontroll som ild og vann	4. Tillit og kontroll som sukker og kanel

Axelsson og Høyer tar utgangspunkt i en hierarkisk styringsrelasjon. En allmenn forståelse av hierarki innebærer en «rangordning», der man har mer innflytelse på avgjørelser jo lengre opp i hierarkiet man befinner seg. I et hierarki vil den styrende ha en overordnet posisjon, med makt til å definere den styrtes ansvarsområder og arbeidsoppgaver. Axelsson og Høyer (2016, s. 55) påpeker at både den styrende og den styrte kan representere tynn og tykk institusjonalisme. De kan ha ulike oppfatninger og forventninger om hva som skaper tillit, og hva som skaper kontroll i en styringsrelasjon.

Modellen viser fire ulike utfall av styringsrelasjoner. Disse beskrivelsene er en forenklet fremstilling av en situasjon som i virkeligheten er mer kompleks og med mer glidende overganger. I to av utfallene (utfall 1 og 4) preges både den styrte og den styrende av samme

logikk, henholdsvis tynn og tykk institusjonalisme. I utfall 1 oppstår tillit som en følge av kontroll, mens det i utfall 4 er slik at kontroll kommer som et resultat av tillit fra den styrende til den styrte. Styringsforventningene hos begge parter innfris, noe som gir grunnlag for beskrivelsen av forholdet mellom tillit og kontroll som forholdet mellom sukker og kanel.

Ser vi derimot på utfall 2 og 3, ser vi at den styrte og den styrende preges av ulike styringslogikk. I utfall 2 opplever den styrte en mistillit, noe som viser seg gjennom ulike kontrollaktiviteter. Den styrte, som har en tykk institusjonell forståelse av forholdet mellom tillit og kontroll, opplever kontrolltiltakene som demotiverende og kan i verste fall neglisjere disse, noe som kan virke selvforsterkende fordi den styrte opplever et behov for å stramme inn kontrollen ytterligere. I utfall 3 har vi en motsatt situasjon, der den styrte opplever mangel på kontrolltiltak fra den styrendes side som et signal på at jobben ikke er så viktig, noe som kan resultere i svakere prestasjoner. Den styrende kan da oppleve å bli tvunget inn i en mer tynn institusjonell forståelse. De ulike forventningene hos den styrte og den styrende danner i utfall 2 og 3 grunnlag for beskrivelsen av at forholdet mellom tillit og kontroll er som forholdet mellom ild og vann.

I denne oppgavens sammenheng, og i mitt analysearbeid, velger jeg å definere de styrende som dem som forvalter lovverket og den praksisen som følger av dette. De styrte definerer jeg som dem som ikke selv har bestemmelse over praksis, men som er avhengig av den for å få sine rettigheter ivaretatt. Jeg tar altså utgangspunkt i situasjonen etter at loven er vedtatt, der bare lovgiver kan defineres som den styrende, men velger å ta utgangspunkt i rollen de ulike høringsinstansene representerte i prosessen. Av høringsinstansene velger jeg derfor å plassere skoler, skoleeiere og fylkesmenn inn i gruppen som representerer de styrende. Skoler er pålagt å følge opplæringsloven, og deres praksis skal være i tråd med føringene der. Skoleeiere forvalter det gjeldende lovverket i den forstand at de legger føringer for den lokale oppfyllelsen av lovens krav, blant annet gjennom lokale rundskriv som beskriver hvordan skolene skal dokumentere sitt arbeid. Fylkesmennene er lovens håndhevingsorgan, og tar stilling til hvorvidt skolene har oppfylt kravene som følger av loven. Selv om disse instansene også styres av lovverket, betrakter jeg dem altså som styrende i mitt prosjekt.

Elever og foresatte, samt diverse interesseorganisasjoner som representerer dem, velger jeg å definere som de styrte. Disse instansene forvalter ikke lovverket, men er avhengig av andres forvaltning for å få oppfylt sine rettigheter. I høringsprosessen representerer elever og foresatte dette perspektivet, og deres innspill må kunne sies å være gitt på dette grunnlag.

Noen av høringsinstansene velger jeg å holde utenfor denne kategoriseringen, fordi de i sitt daglige virke ikke påvirkes direkte av lovverket verken som styrende eller styrte. Eksempler på instanser jeg plasserer i denne gruppen er diverse departementer og høyere utdanningsinstitusjoner. Selv om også disse instansene indirekte kan påvirkes av hvordan opplæringsloven er utformet, velger jeg å se bort fra dem når jeg tar utgangspunkt i styringssituasjoner i min analyse.

4. Metode

I dette kapitlet presenteres de metodiske valgene som er gjort i dette prosjektet. Jeg gjør først rede for den vitenskapsteoretiske forankringen for studien, før jeg går grundigere inn i dokumentanalyse som metode. Underveis drøftes problemstillinger knyttet til utvalg, fortolkningsprosessen og validitet, samt noen etiske refleksjoner. Til slutt i kapitlet presenteres dokumentene, samt den praktiske gjennomføringen av selve analysearbeidet.

4.1. Vitenskapsteoretisk utgangspunkt

Til grunn for metodevalget ligger oppgavens forskningsspørsmål: *Hvordan belyser høringsinnspillene som ble levert i forbindelse med revisjon av opplæringslovens kapittel 9A en eventuell sammenheng mellom tillit til skolen og behovet for lovfestede dokumentasjonskrav?* For å finne svar på dette spørsmålet velger jeg å benytte dokumentanalyse som metode, og høringsinnspillene som ble levert i forbindelse med revisjon av opplæringslovens kapittel 9A utgjør mitt valgte tekstmateriale.

Skilbrei (2019, s. 13) viser til at begrepet «metode» er knyttet til de konkrete fremgangsmåtene man benytter seg av i forskningsarbeidet, mens «metodologi» handler om de mer overordnede valgene for hvordan man går frem med forskningen sin. Som forsker bygger man sin forskning på en kunnskapsteoretisk posisjon (epistemologi), altså «et syn på hva et materiale som det man har skapt, kan si noe om». Innenfor vitenskapsteorien finnes det ulike synspunkter på hva vitenskap er, og hva som er formålet med vitenskap og forskning. Lincoln, Lynham og Guba (2011, s. 100) er blant dem som har gjort rede for ulike paradigmer, blant annet i sitt kapittel om paradigmer i *The Sage handbook of qualitative research*. Paradigmene positivisme og konstruktivisme presenteres grundig her, og ses ofte som ytterpunkter blant paradigmene. De ulike paradigmenes syn på metodologi viser hvordan vi som forskere kan og bør gå frem for å oppnå kunnskap, og metoden vi velger henger nøye sammen med hva vi forventer å kunne oppnå med forskningen. Der positivismen ser datamaterialet som dokumentasjon for hvordan et fenomen faktisk *er*, forstår konstruktivismen det som sies, gjøres ellers skrives som en *konstruksjon*, noe som blant annet påvirkes av kontekst og fortolkning. Som forskere bør vi klargjøre vår kunnskapsteoretiske posisjon, men samtidig er det slik at vi ofte veksler mellom ulike posisjoner (Skilbrei, 2019, s.

13). I mitt arbeid med denne oppgaven tar jeg utgangspunkt i et konstruktivistisk ståsted, og jeg benytter en hermeneutisk metodologi. Dette vil jeg utdype nærmere, før jeg gjør rede for hvordan mitt prosjekt plasseres innenfor en kvalitativ forskningstradisjon.

4.1.1 Konstruktivisme

Denne oppgaven søker innsikt i høringsinstansenes syn på dokumentasjonskrav, og jeg vil vurdere hvordan dette kan ses i sammenheng med tillit til skolen. I mitt arbeid med oppgaven velger jeg å ta utgangspunkt i et konstruktivistisk perspektiv. Konstruktivisme brukes som betegnelse på en rekke ulike posisjoner som på en eller annen måte hevder enten at virkeligheten ikke bare er som den er, eller at vår erkjennelse av den ikke er en avspeiling, men snarere en konstruksjon. Vi kaller det sosialkonstruktivisme når felles elementer som språket, kulturen, historien eller samfunnet skaper mønstre vi opplever og erkjenner virkeligheten gjennom (Kjørup, 2008, s. 162).

Kjørup (2008, s. 165) opererer med ulike former for konstruktivisme, og i denne oppgaven tar jeg utgangspunkt i en erkjennelsesteoretisk konstruktivisme med hensyn til den samfunnsmessige virkelighet. En slik konstruktivisme er ifølge Kjørup lite kontroversiell, da de fleste vil være enige i at våre erkjennelser påvirkes av samfunnsutviklingen og historiske forhold. Lincoln et al. (2011, s. 104) beskriver at vi formes av våre erfaringer, og at disse alltid vil gjenspeiles i kunnskapen vi genererer som forskere og i datamaterialet vi innhenter hos våre informanter. Kjørup (2008, s. 183) påpeker også at det menneskelige perspektivet ikke kan ses som en feilkilde i vår erkjennelse, men at det er en nødvendig betingelse for at det i det hele tatt skal kunne finnes erkjennelse. Relatert til denne oppgaven gir det mening at jeg som forsker bringer med meg egne erfaringer, og at jeg konstruerer min forståelse av virkeligheten. Også høringsinstansene som har levert innspillene som utgjør mitt datamateriale, har en konstruert forståelse av virkeligheten basert på sine erfaringer.

Gjennom språket søker jeg å finne holdepunkter som kan danne en ramme for en felles forståelse. Filosofen Ludwig Wittgenstein har publisert teorier om forholdet mellom språk og virkelighet. Etter først å ha formulert en teori der han hevdet at sanne setninger er bilder av de saksforhold de omhandler, endret han sin språkteori og kom frem til at språket ikke på noen måte er en avspeiling av virkeligheten, men et redskap mennesker bruker til en rekke forskjellige formål (Kjørup, 2008, s. 170). I min oppgave er dette et viktig utgangspunkt for

analysen av tekstene. Språket, og tekstene i seg selv, betrakter jeg som redskaper for å oppnå et mål. Slik vil jeg også betrakte tekstene som konstruksjoner som viser ulike forståelser og ønsker om å påvirke.

Oppgavens formål er ikke å jakte på «sanne» svar, men å få innsikt i ulike synspunkter basert på ulikt erfaringsgrunnlag. Gjennom analysearbeidet vil jeg danne meg et inntrykk av hvilke synspunkter som er mest typiske, hvilke argumenter som blir brukt og hvilke erfaringer eller meninger disse bygges på. Målet er å få dypere og bredere forståelse for hvordan ulike aktører ser på behovet for lovfestede dokumentasjonskrav, og ved hjelp av teori vil jeg gjøre en vurdering av hvordan høringsinnspillene tematiserer tillit til skolen. Det er altså ikke et mål å slå fast hvorvidt det faktisk finnes tillit, men heller å undersøke hvordan ulike uttalelser kan betraktes som uttrykk for tillit. Jeg tar likevel ikke avstand fra at det finnes en virkelighet, noe som kan sies å være sant. Her støtter jeg meg til Kjølrup (2008, s. 187), som argumenterer for at det ikke er noe motsetningsforhold mellom å ha et konstruktivistisk ståsted og likevel mene at det finnes noe som er sant, rett eller holdbart. Jeg er altså ikke fremmed for at det kan være mulig å avdekke om det finnes en faktisk tillit til skolen, men det er ikke formålet med dette prosjektet. En slik målsetting ville krevd et annet metodevalg, der tillit i større grad var tematisert direkte i møte med informanter. Mitt prosjekt tar utgangspunkt i et datamateriale bestående av tekster, og jeg må forholde meg til det som er tematisert der uten mulighet for å stille utdypende eller avklarende spørsmål.

4.1.2 Hermeneutikk

Hermeneutikk kan defineres som læren om hvordan vi skal fortolke forskjellige kulturuttrykk om samfunnsmessige fenomener (Gilje, 2017, s. 127). Kildegranskning og tolkning av tekster, for eksempel skolelovsdokumenter og andre tekster, et karakteristisk trekk i den humanistiske forskningstradisjonen som ofte blir sammenfattet i begrepet hermeneutikk (Befring (2007, s. 12). Jeg ser mitt prosjekt i sterk tilknytning til hermeneutikken, som i stor grad altså handler om fortolkning av menneskers meninger og utsagn. På bakgrunn av det som kommer frem i tekstene, vil jeg som forsker beskrive og fortolke det jeg finner der. Tekstene er skrevet av representanter for høringsinstansene, og baserer seg på deres opplevelser, erfaringer og meninger. Konteksten tekstene er skrevet i påvirker innholdet i stor grad, da de tar utgangspunkt i foreslåtte endringer og argumentasjon slik det kommer frem i høringsnotatet. Tillit var ikke tematisert direkte der, men trekkes frem som begrep av departementet i

etterarbeidet etter høringsprosessen. I mitt arbeid med analysen må jeg være oppmerksom på fortolkning i flere ledd, både hos høringsinstansene, hos departementet og meg selv som forsker.

Befring påpeker at et viktig premiss for hermeneutikken er at det man observerer ikke gir absolutte og objektive uttrykk for fenomenene, og at dette derfor er et utilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Det er behov for en fortolkningsprosess for å oppnå helhetsforståelse (Befring, 2007, s. 226). Lindgren (2011, s. 272) minner om det samme når han sier at en tekst alltid betyr flere forskjellige ting samtidig. Han sier at tekst er «kommunikasjon i kodet format». Det vil bety at enhver tekst har flere samtidige potensielle betydninger, og at man ikke er garantert å fange det budskapet som er ment. En hermeneutisk, dialektisk metode beskrives slik av Lincoln et al. (2011, s. 104): “Individual constructions are elicited and refined hermeneutically, and compared and contrasted dialectically, with aim of generating one or a few constructions on which there is substantial consensus». Her ser vi at hermeneutisk metodologi henger sammen med et konstruktivistisk ståsted, der kunnskap, forståelse og mening ses på som noe vi konstruerer basert på vår interaksjon med våre omgivelser (Lincoln et al., 2011, s. 103).

Gilje (2017, s. 135) viser til Gadammers filosofiske hermeneutikk, der han påpeker at forforståelse er den første av alle hermeneutiske betingelser. Gadamer mente at all forskning forutsetter at forskeren bygger på en viss forforståelse. Gadamer påpekte også at vi har formeninger om en sak før vi danner oss en mening, og at vi har fordommer før vi gjør en vurdering. Han sier det slik: «Forforståelse, formeninger og fordommer er de briller vi ser verden gjennom» (Gilje, 2017, s. 135). Dette er et perspektiv jeg vil ha med meg inn i oppgaven for å sikre en bevissthet rundt min egen rolle i tolkningsarbeidet.

Oppgavens forskningsspørsmål tar utgangspunkt i Kunnskapsdepartementets egen beskrivelse av sammenhengen mellom manglende tillit hos skolene og behovet for tydelige og lovfestede dokumentasjonskrav. Som forsker har jeg dermed en forventning om å finne synspunkter i høringssvarene som viser en slik sammenheng. Jeg forventer å finne slike synspunkter hos en relativt stor andel av svarene, eventuelt hos svært sentrale høringsinstanser, siden innspillene ble så tydelig hensyntatt. Jeg forventer også at det hovedsakelig er høringsinstanser som representerer tillitsgivere som gir uttrykk for ønsket om lovfestede dokumentasjonskrav, siden departementet knytter dokumentasjonskravene til tillit, ikke til egenkontroll, tydelige styringssignaler eller andre argumenter som kan komme fra tillitsmottakernes side.

Jeg er tett på problematikken med dokumentasjonskrav i mitt daglige arbeid som skoleleder, noe som også i høy grad bidrar til hvilket blikk jeg har på forskningsfeltet. Dette stiller høye krav til meg som forsker, samtidig som det gir muligheter for å bedre forstå det som fremkommer i datamaterialet. Gadamer brukte bildet «horisontsammensmeltning» om en situasjon hvor vi som forskere klarer å forstå verden ut fra informantenes horisont, samtidig som vi alltid forstår saken ut fra vår egen horisont (Gilje, 2017, s. 136). Min kjennskap til skolens arbeid med skolemiljø saker bygger på egne erfaringer, men også på et bredere bilde av hva ulike skoler har erfart, blant annet formidlet gjennom samlinger i regi av skoleeier. Jeg har dermed med meg en førforståelse knyttet til de styrendes behov for kontroll, men også for hvilke muligheter og utfordringer et mer tillitsbasert system kan medføre for de styrte. Ikke minst har jeg også med meg mange erfaringer, egne og andres, knyttet til elever og foresattes behov for å bli møtt profesjonelt og klokt når det oppstår vanskelige saker som må løses.

Den hermeneutiske spiral er et mye brukt begrep som illustrerer en pendling mellom en tekst og tekstforståelse på ulike nivåer av innsikt (Befring, 2007, s. 38). Hver gang vi gjennomgår materialet vil det være på et høyere innsiktsnivå, og vi snakker om stegene førforståelse, førsteforståelse, delforståelse og helhetsforståelse. Dette er en hypotetisk-deduktiv prosess, med suksessiv vekslning mellom informasjonsinnhenting, tolking og generalisering (Befring, 2007, s. 229). Hermeneutisk metode handler om å søke etter indre mening og helhetlig forståelse. For å lykkes med dette må vi være bevisste de premissene vi tolker ut fra, og vi må forstå det som skal tolkes som en del av den konteksten det inngår i. I mitt arbeid med analysedelen av denne oppgaven jobber jeg etter disse prinsippene, der jeg går inn og ut av tekstene og gjør en fortolkning av disse i forhold til teorigrunlaget mitt. Basert på departementets beskrivelse av manglende tillit hos høringsinstansene har jeg med meg en hypotese om at jeg skal finne utsagn som illustrerer dette. Jeg vil lete etter utsagn som kan bekrefte, men også avkrefte denne hypotesen, på bakgrunn av hva teorien sier om hvordan tillit (og mangel på tillit) kan manifestere seg.

Dette analysearbeidet krever også bevissthet rundt at departementet har foretatt en tolkning når de vurderer utsagn som tegn på manglende tillit, og at jeg ikke nødvendigvis vil gjøre den samme fortolkningen. På bakgrunn av mitt teoretiske rammeverk vil jeg ta utgangspunkt i at instansene som støttet departementets opprinnelige forslag delte deres tillit til skolene og skoleeierne, mens de instansene som tok til orde for lovpålagte dokumentasjonskrav ikke delte denne tilliten. Som teorien viser kan tillit defineres som å handle med få forholdsregler, og jeg har argumentert for å betrakte dokumentasjonskrav som slike forholdsregler. Samtidig

forventer jeg at gruppen som ønsket tydeligere dokumentasjonskrav kan ha ulike begrunnelser for dette, der ikke alle nødvendigvis kan knyttes til manglende tillit. Det betyr at jeg må gå grundig inn i argumentasjonen deres, og gjøre en fortolkning av den, slik jeg også må gå ut fra at departementet har gjort. Både nærlesing av den enkelte tekst, og det helhetlige bildet jeg danner meg av alle tekstene til sammen, vil kunne påvirke meg til å se problemstillingen min fra nye vinkler.

En form for hermeneutikk som legger stor vekt på aktørens intensjon og kontekst, kalles handlingshermeneutikk (Gilje, 2017, s. 140). Den hermeneutiske oppgave går her ut på å rekonstruere premissene og horisonten for aktørens handling, i et forsøk på å forstå en handling som et resultat av et resonnement der handlingen betraktes som det beste middel for å oppnå en bestemt hensikt (Gilje, 2017, s. 142). I min oppgave er det et sentralt spørsmål å få belyst høringsinstansenes uttalte intensjon med sine innspill, for å kunne vurdere hvordan innspillene kan ses i sammenheng med tillit eller mangel på tillit. Handlingshermeneutikken er mest relevant når en aktørs intensjoner er uklare eller uforståelige (Gilje, 2007, s. 141). I denne oppgavens henseende er ikke intensjonene nødvendigvis uklare, men det er interessant for meg å belyse om handlingene (argumentasjonen i innspillene) har som intensjon å øke kontrollen med skolens arbeid eller om det er andre intensjoner som ligger bak. Jeg vil derfor undersøke hvilke argumenter som trekkes frem som støtte for det opprinnelige lovforslaget, og hvilke argumenter som danner grunnlag for et ønske om fortsatt, eventuelt strengere, lovfestede dokumentasjonskrav. Behovet for mer kontroll kan være et sannsynlig argument for lovfestede dokumentasjonskrav, men det kan også finnes argumenter som ikke er knyttet til manglende tillit. I analysen vil dette belyses nærmere.

4.1.3 Kvalitativ tilnærming

Man kan tilnærme seg forskning på to ulike måter, gjennom kvalitative og kvantitative studier, avhengig av problemstillingen du ønsker å forske på (Creswell, 2012, s. 2). Creswell (2012, s. 19) påpeker at man ikke må se disse to metodene som motsetninger, men som ulike punkter i et kontinuum. Et forskningsarbeid kan inneholde elementer fra hver av de to hovedkategoriene, men som oftest vil man tendere til den ene kategorien. Kunnskap om hva som kjennetegner de to typene forskning er nyttig når forskeren skal gjøre sine valg.

Formålet med dette forskningsprosjektet er å få økt innsikt i høringsinstansenes synspunkter og argumentasjon, og dermed få økt forståelse for innspillenes påvirkning i høringsprosessen.

En slik intensjon med forskningen knyttes ofte til en kvalitativ forskningsmetode. Ifølge Creswell (2012, s. 258) kan man i kvalitativ forskning ikke holde sine personlige synspunkter adskilt fra sine tolkninger, og personlige refleksjoner blir inkludert i forskningsarbeidet.

Befring (2007, s. 182) peker på at forståelsesperspektivet er sentralt for kvalitative tilnærminger, og han opererer med følgende nivåinndeling i forbindelse med analysearbeidet:

- deskriptiv forståelse
- tolkningsforståelse
- teoretisk forståelse

Den deskriptive forståelsen krever en presis gjengivelse av det man har lest, noe som kan kontrolleres mot dataene. Tolkningsforståelse krever innsikt i erfaringer, opplevelser og meninger som informantene gir uttrykk for, og denne tolkningen kan også prøves opp mot andres tolkninger. Den teoretiske forståelsen handler om «å ta i bruk og utvikle allmenne begrep og modeller for å sjå tolkningane i en fagleg-teoretisk kontekst» (Befring, 2007, s. 182). I denne oppgaven vil tolkningene av høringsinnspillene ses i lys av teori om tillit, og i forhold til begrepene tynn og tykk institusjonalisme.

Kvalitative tilnærminger åpner for innsyn i folks intensjoner, noe som er et viktig grunnlag for å kunne forstå læring og atferd (Befring, 2007, s. 182). Denne muligheten er sentral for mitt metodevalg, da nettopp intensjonen bak et ønske om tydeligere dokumentasjonskrav er vesentlig for min analyse, slik jeg tidligere har belyst. Det er en sentral del av mitt prosjekt å prøve å forstå om dokumentasjonskrav kan knyttes til manglende tillit til skolen, eller om det begrunnes på andre måter.

Skillelinjene mellom kvalitativ og kvantitativ forskningsmetode er i utgangspunktet ganske tydelige. Der kvalitativ metode altså knyttes til å søke dypere innsikt og forståelse, ofte hos relativt få informanter, knyttes den kvantitative forskningen til det som kan telles, eller kvantifiseres. I min oppgave har jeg ikke informanter, men tekster som presenterer hva en gruppe meningsbærere står for. Jeg opererer med et større utvalg tekster enn det vanligvis vil være informanter, for eksempel i et intervjustudium, men jeg vil likevel ha som utgangspunkt å få frem erfaringene og beskrivelsene i mitt datagrunnlag.

Tufte (2011, s. 72) beskriver at styrken ved kvantitativ metode er at man kan si noe om utbredelsen av fenomener, og hvordan utbredelsen varierer mellom ulike sosiale grupper. Mitt

prosjekt har ikke fokus på kvantifisering, men jeg vil likevel trekke inn elementer av en slik tankegang i arbeidet med sortering av høringsinnspillene. I tillegg til å behandle innholdet i innspillene, vil jeg vurdere utbredelsen av de ulike momentene som kommer frem i tekstene.

Lindgren (2011, s. 268) argumenterer for å kombinere kvalitative og kvantitative grep når man arbeider med tekster i akademiske studier. Han mener at det ikke er mulig å skille klart mellom kvalitativ og kvantitativ analyse:

Hvis man skulle bestemme seg for å jobbe strengt kvalitativt og konsentrere seg helt og holdent om de underliggende betydningene og det symbolske meningsinnholdet, ville man likevel snart begynne å tenke kvantitativt – at et tema eller en uttrykksmåte forekommer «ofte», eller at et mønster i materialet er «dominerende». Likeledes er det vanskelig å tenke seg hvordan det ville bli hvis man bestemte seg for å gjøre en ensidig kvantitativ tekstanalyse. Man kan telle ordene så mye man vil, og bearbeide tallene med alle mulige statistiske metoder, men til syvende og sist er det likevel språk og tilblivelse av mening man studerer. Studieobjektet er et system av sosialt og kulturelt avtalte og fremforhandlede relasjoner mellom tegn og symboler på den ene siden og meningsinnhold på den andre (2018, s. 268).

Dette er en beskrivelse jeg støtter meg til og kjenner igjen fra analysearbeidet i forbindelse med dette prosjektet. Både det kvalitative og det kvantitative aspektet er sentralt når jeg undersøker høringssvarenes synspunkter på dokumentasjonskrav. Det kvantitative er viktig fordi det sier noe om hvordan de ulike synspunktene fordelte seg antallsvis, noe som kan tenkes å illustrere et styrkeforhold mellom dem. Et synspunkt som er delt av mange får tilsynelatende mer vekt, og blir kanskje i større grad hensyntatt. Samtidig er jeg på jakt etter hvilke begrunnelser høringsinstansene hadde for sitt ståsted, noe som kan bidra til en forståelse for hvordan man kan ses synspunktene som uttrykk for tillit eller manglende tillit. Her er vi ved det mest sentrale spørsmålet i denne oppgaven, og det kvalitative aspektet er dermed svært viktig. Vi ser også at departementet selv i sin redegjørelse etter høringsprosessen viser både til antall besvarelser med visse synspunkter, og til argumentasjon fra enkeltinstanser (Kunnskapsdepartementet, 2017).

4.1.4 Etske refleksjoner

Som forsker må man være ærlig og gjøre det man kan for at saklige hensyn settes høyere enn andre forhold og forutinntatte vurderinger (Befring, 2007, s. 64). Dette har vært et prinsipp jeg har vært spesielt oppmerksom på gjennom arbeidet med dette prosjektet. Det har vært viktig for meg å nullstille egne meninger og holdninger til dokumentasjonskrav, i den grad det er mulig, for å kunne fange opp og se bredden av andre perspektiver og innfallsvinkler. Etter mange år som ansatt i skolen er jeg bevisst på at jeg har et erfaringsgrunnlag og en følelsesmessig tilknytning til skolen som kan påvirke mine holdninger. Samtidig er min personlige forankring i skolen, et viktig utgangspunkt for å søke flere svar og mer kunnskap om hva som påvirker skolens arbeid.

I møte med tekstmaterialet har jeg søkt å gjengi argumentasjon og problemstillinger så etterrettelig som mulig. Som tidligere nevnt benytter jeg datamaterialet til å belyse et tema som ikke var direkte gjenstand for omtale i innspillene, nemlig tillit til skolen. Uten å vite hvordan høringsinstansene ville uttalt seg om tillit, benytter jeg deres tekster til å avdekke argumenter for tillit eller mangel på tillit. En slik prosess vil innebære en risiko for at høringsinstanser tas til inntekt for et synspunkt de ikke ville stilt seg bak. Det er derfor avgjørende at min kategorisering av innspillene baserer seg på teoriene som ligger til grunn for prosjektet, og at man er åpen for at et annet teoretisk grunnlag kunne gitt andre resultater.

4.2 Dokumentanalyse

Mitt metodiske valg i denne oppgaven er å gjennomføre en dokumentanalyse. Ved hjelp av tekstene jeg skal analysere søker jeg å finne svar på mitt forskningsspørsmål. Metodevalget henger tett sammen med utgangspunktet for mitt forskningsspørsmål, som dukket opp i kjølvannet av Prop. 57L der Kunnskapsdepartementet henviser til manglende tillit hos høringsinstansene. Innspillene fra høringsinstansene var bakgrunnen for denne vurderingen, og jeg velger å benytte meg av det samme datamaterialet i mitt forskningsprosjekt.

Skilbrei (2019, s. 163) gjør rede for ulike måter å gjennomføre et forskningsprosjekt på, deriblant gjennomføring av en dokumentanalyse. Når man velger en slik metode, bruker man mindre tid til å fremskaffe materialet enn når man velger observasjonsstudier og intervjustudier. Man har derimot mer fokus på å velge ut hva slags dokumenter man skal

studere og hvordan man kan identifisere dem. Jeg vil først gjøre rede for mitt utvalg av dokumenter, før jeg tar for meg selve gjennomføringen av analysen.

4.2.1 Utvalg og kildevurdering

Jeg har valgt å la høringsinnspillene være mitt datamateriale, og utvalget mitt blir dermed alle de 109 innsendte høringsssvarene departementet mottok i forbindelse med sitt forslag til revisjon av opplæringslovens kapittel 9A våren 2016. Som jeg tidligere har belyst, danner Kunnskapsdepartementets uttalelse om manglende tillit hos høringsinstansene et viktig grunnlag for mitt forskningsspørsmål. Mitt prosjekt er å undersøke om denne konklusjonen er rimelig ved å analysere de samme høringsinnspillene som departementet baserte sin uttalelse på. Befring (2007, s. 93) refererer til det som komplette data når man innhenter data fra alle relevante enheter, og jeg vurderer det slik at mitt utvalg faller inn under en slik beskrivelse.

Selv om det innenfor kvalitativ forskning er vanlig å operere med relativt få informanter, velger jeg altså å bruke alle innspillene som materiale. Dette valget begrunnes med at her får jeg et bredt datamateriale, der mange ulike stemmer kommer frem. Det er vesentlig for forskningsprosjektets kvalitet at alle innspillene hensyntas, da jeg ønsker at datamaterialet skal være mest mulig representativt. Høringsinstansene består av aktører med ulik rolle i forhold til skolen, her finner vi representanter for fylkesmannsembetene, skoleeiere, skolens ansatte, foresatte og elever i tillegg til en rekke andre aktører med tilknytning til forvaltning, skole eller barns oppvekstvilkår. Et alternativ til å inkludere alle innspillene kunne vært å konsentrere seg om en eller flere slike grupper av aktører, eller å gjøre et utvalg innenfor hver gruppe. Etter min vurdering ville det svekket forskningsprosjektets kvalitet, da jeg kunne gått glipp av sentrale innspill. Det er også slik at alle innspillene selvsagt er gjennomgått av departementet, og er dermed hensyntatt i deres vurdering.

I et forskningsprosjekt er det viktig å vurdere hvor autentisk og pålitelig en kilde er. Befring (2007, s. 204) opererer med tre hovedmomenter for kildevurdering der det første momentet handler om kildens nærhet i tid og rom til den situasjonen som skildres. Hvis informasjonen som formidles har gått gjennom flere videreformidlende ledd, svekkes troverdigheten til kilden. Det andre momentet handler om hvilken strategisk posisjon og motivasjon kilden har til å formidle et troverdig budskap. Har kilden forutsetninger for å kunne og ville gi en nøktern fremstilling? Det siste momentet omhandler kontroll fra andre samtidige kilder, altså

om det er samsvar mellom ulike kilders beskrivelse. Offentlige dokumenter ofte er mer pålitelige enn mer private kilder, fordi de utsettes for ulike korrigerende mekanismer all den tid de publiseres offentlig (Befring, 2007, s. 37). Samtidig kan slike dokumenter være mindre pålitelige dersom det finnes politiske eller andre interesser av en ensidig saksfremstilling. I slike tilfeller kan mer subjektive kilder være et viktig korrektiv.

En svakhet ved å bruke høringsinnspillene som datamateriale er at jeg ikke har mulighet for oppfølgingsspørsmål eller utdypende spørsmål. Jeg må utelukkende forholde meg til teksten som foreligger, med de begrensningene det innebærer. Det kan også være stort rom for tolkning av tekstene, noe jeg må være særlig bevisst på siden jeg ikke kan stille oppfølgingsspørsmål for å få sjekket ut min oppfatning. Jeg velger å forholde meg til tekstene slik de foreligger, uten å oppsøke ytterligere utdypninger eller forklaringer. Alternativt kunne jeg søkt mer informasjon i andre tekster eller publikasjoner fra de ulike høringsinstansene, eventuelt kombinert dokumentanalysen med intervjuer av utvalgte instanser. Dette har jeg ikke valgt å gjøre, både for å begrense omfanget av mitt datamateriale, men også fordi jeg ønsker å forholde meg til det samme materialet som departementet bygget sin vurdering på.

Jeg må ta hensyn til konteksten høringsinnspillene er kommet i, og være bevisst på at en del perspektiver ikke blir belyst fordi de ikke var direkte relevante for høringen. Likevel vurderer jeg det slik at høringsinnspillene tematiserer tillit og kontroll tilstrekkelig til at jeg kan hente ut relevant informasjon om dette i høringsinnspillene.

4.2.2 Gjennomføring av dokumentanalysen

I mitt praktiske arbeid med analysen av høringsinnspillene, støtter jeg meg hovedsakelig på Skilbreis og Befrings beskrivelser av en slik prosess. Befring (2007, s. 183) beskriver en analyseprosess med fire steg: transkribering og strukturering, forenkling og fokusering, organisering og kategorisering og til slutt tolke og trekke troverdige konklusjoner. I denne oppgaven vil jeg følge disse fire stegene. Skilbrei (2019, s. 163) henviser til Kjeldstadlis beskrivelse av at kildegranskning handler om å stille tre spørsmål:

1. Hva *er* egentlig det materialet jeg har foran meg og hvordan påvirker materialets karakter den informasjonen jeg kan hente ut av det?
2. Hva står *egentlig* i kilden; hva betyr den?
3. Hvordan kan *jeg* bruke opplysningene i kilden til å besvare problemstillingene mine?

Mitt datamateriale er høringsinnspill som er skrevet i en kjent kontekst, med et tydelig formål. Tekstene er skrevet som svar på et høringsnotat, og tar dermed for seg tematikken som kommer frem i notatet, altså de foreslåtte lovendringene. Slik Skilbrei (2019, s. 164) påpeker er det viktig å forstå hvilken plass dokumentene har i en større sammenheng eller prosess. Som forsker kan man være interessert i bakgrunnen for teksten, men også for hva den uttrykker i seg selv eller hvordan den utløser handlinger. Alle disse aspektene er interessante for meg i mitt analysearbeid.

Følgende modell belyser ulike måter å forholde seg til et tekstmateriale på (Skilbrei, 2019, s. 165, med henvisning til Prior, 2011):

Hva er fokus i forskerens tilnærming til teksten?	Teksten som en kilde til kunnskap om temaet	Teksten som selve temaet for forskningen
Innhold	Fokus hovedsakelig på hva som er i dokumentet	Fokus på hvordan teksten blir til
Bruk og funksjon	Fokus på hvordan mennesker bruker dokumentene som en ressurs for å nå et mål	Fokus på hvordan teksten er en del av og påvirker sosial interaksjon og organisering

Denne oppgaven har benytter tekstmaterialet som et grunnlag for å belyse selve temaet, som er sammenhengen mellom dokumentasjonskrav og tillit til skolen. Slik sett befinner jeg meg i den første kolonnen, der tekstene er kilder til kunnskap. Et høringsinnspill har et klart mål, nemlig å fremme argumenter for eller imot de forslag som fremlegges, eventuelt belyse flere problemstillinger som bør tas i betraktning. Det sentrale for meg i selve analysedelen av oppgaven har vært å belyse det som faktisk står i tekstene, for å få en forståelse for ulike synspunkter på dokumentasjonskravene. Jeg har også vært på jakt etter hvordan tekstene har påvirket høringsprosessen såpass tydelig at lovforslaget ble revidert i etterkant av høringen.

Høringsinnspillene bygger direkte på høringsnotatet, og alle forslagene som ble fremmet der. Mange av endringsforslagene er ikke direkte knyttet til dokumentasjonskrav, og uttalelser om disse delene av lovteksten har jeg valgt å se bort fra. Jeg har altså gjort et utvalg innenfor hver tekst, der jeg kun fokuserer på synspunkter og argumenter knyttet til dokumentasjonsplikt. Skilbrei (2019, s. 183) kaller det *tekstreduksjon* når man undersøker det viktigste av det materialet inneholder, i lys av formålet med studien. Jeg leste først alle høringsinnspillene i sin helhet, før jeg trakk ut de utdragene som omhandler dokumentasjonskrav. Innspill om

dette er hovedsakelig knyttet til departementets forslag om bortfall av vedtaksplikten, og høringsinstansene argumenterte for eller imot dette forslaget. Dersom det var høringsinnspill som kommenterte dokumentasjonsplikt i andre sammenhenger enn det som var knyttet til vedtaksplikten har jeg valgt å inkludere disse i min analyse.

Jeg valgte å først sortere tekstene i tre hovedkategorier: dem som støttet departementets forslag om bortfall av plikt til å fatte enkeltvedtak, dem som var imot departementets forslag, og dem som ikke tok tydelig stilling. Johannesen, Rafoss og Rasmussen (2018, s. 279) beskriver slike kategorier som gruppering av data med viktige fellestrekk. Selve begrunnelsen og argumentasjonen for synspunktene var mest sentral for meg, og innenfor hver kategori var jeg derfor på jakt etter sammenheng mellom synspunktene som ble fremmet og tillit til skolen. Jeg undersøkte svarene i hver kategori, men hadde hovedfokus på innspillene som tok til orde for et lovfestet dokumentasjonskrav. Det var disse høringssvarene som påvirket departementet til å endre sitt forslag, og de var derfor ekstra relevante for meg å undersøke grundig.

Etter å ha gjennomført tekstreduksjonen der jeg trakk ut bare uttalelser knyttet til dokumentasjonsplikt, laget jeg tre tabeller som ga en oversikt over hver instans sine synspunkter. Her laget jeg en altså en tabell for hver av de tre kategoriene over, og jeg fargekodet de ulike argumentene. Rent teknisk baserte jeg meg her på manuell lesing av tekstene, samtidig som jeg kontrollerte ved hjelp av søkefunksjonen i tekstbehandlingsprogrammet. Dette gjorde det enklere å sammenligne synspunktene og argumentasjonen fra dem som støttet departementets forslag, dem som ikke støttet det og dem som ikke tok tydelig stilling.

En annen sortering jeg gjorde av tekstene var en sortering basert på hvem som var tekstens avsender. Her grupperte jeg de ulike høringsinstansene basert på hvem de representerte. I tråd med mitt teoretiske utgangspunkt, var det relevant for meg å sortere instansene etter om de representerte *tillitsgivere* eller *tillitsmottakere*. Hvilke instanser jeg plasserte i de to gruppene gjør jeg grundigere rede for i analysedelen av oppgaven. Der drøfter jeg også hvorvidt synspunktene på dokumentasjonskrav sammenfalt innenfor hver av disse gruppene, eller ikke.

Å gjøre en analyse betyr å plassere sitt fortolkede materiale i en teoretisk ramme (Skilbrei, 2019, s. 51). Vi kan skille mellom en induktiv og deduktiv tilnærming til forholdet mellom teori og empiri. En deduktiv tilnærming tar utgangspunkt i eksisterende forskning for så å teste egne hypoteser opp mot den, mens en induktiv tilnærming tar utgangspunkt i datamaterialet for så å velge og utvikle teori med bakgrunn i dette materialet. En tredje

tilnærming er den abduktive (Skilbrei, 2019, s. 55). Her kombineres de to hovedtilnærmingene ved at man veksler mellom teori og empiri. Som forsker har man med seg noen hypoteser om hva man vil finne, uten at forskningsarbeidet tar sikte på å teste dette ut i streng forstand. Hypotesen er heller et uttrykk for noe man lurer på. Analyse og datainnsamling foregår parallelt, og man leser litteratur og teori på bakgrunn av de funnene man gjør.

Mitt prosjekt bygger på en deduktiv tilnærming i den forstand at jeg på bakgrunn av mitt teoretiske grunnlag tester ut Kunnskapsdepartementets påstand om manglende tillit hos høringsinstansene. Oppgaven søker å undersøke grunnlaget for departementets konklusjon om å endre sitt opprinnelige lovforslag, og å forstå hvordan tillit og kontroll ble tematisert i høringssvarene.

5. Presentasjon og analyse av funn

I denne delen av oppgaven presenterer jeg først funnene jeg har gjort i mitt datamateriale. Høringssvarene er hentet fra regjeringens nettside i forbindelse med høringen³, og generelle henvisninger i teksten viser til denne nettsiden hvor alle høringssvarene er tilgjengelige. I de tilfeller hvor jeg siterer enkelte høringsinstanser benyttes fotnote, med henvisning til nettadressen hvor høringssvaret ligger.

Aller først gjør jeg rede for hvordan høringsinstansene er gruppert som tillitsgivere eller tillitsmottakere. I min behandling av materialet tar jeg direkte utgangspunkt i de to første underspørsmålene mine, der jeg er på jakt etter hvordan tillit og kontroll tematiseres i høringsinnspillene og hvordan det argumenteres for lovfestede dokumentasjonskrav. Først presenterer jeg høringsinstansenes synspunkter på tillit til skolen, i den grad det omtales direkte i innspillene. Videre sorterer jeg høringsinnspillene i kategorier, basert på hvordan de stiller seg til bortfall av vedtaksplikten. Det er i sammenheng med denne delen av lovforslaget de fleste synspunkter på dokumentasjonskrav kommer frem, og det er disse synspunktene som danner grunnlag for departementets beskrivelse av manglende tillit. Jeg går i dybden på innspill som tar til orde for lovfestede dokumentasjonskrav, og undersøker hvordan de argumenterer for sitt synspunkt. Her gjør jeg også en vurdering av likheter og forskjeller mellom innspill fra henholdsvis tillitsgivere og tillitsmottagere.

Jeg velger å presentere resultater samtidig som jeg analyserer og kommenterer dem. Selv om det er viktig å la innspillene stå for seg selv, uten min fortolkning, vurderer jeg det slik at det er glidende overganger mellom presentasjon av funn og en analyse av hva som fremkommer av argumentasjon i tekstene. Ved å slå disse to delene sammen unngår jeg også unødig repetisjon av utdrag fra tekstene og argumentasjon som fremkommer der.

5.1 Gruppering i tillitsgivere og tillitsmottakere

Jeg har valgt å gruppere høringssvarene basert på hvem som er tekstens avsender. Jeg opererer med de to hovedkategoriene *tillitsgivere* og *tillitsmottakere*. Denne inndelingen er gjort fordi jeg ønsker å vurdere likheter og ulikheter i disse gruppernes synspunkt på

³ Kunnskapsdepartementet, 2016b

dokumentasjonskrav, og hvordan synspunktene begrunnes. Slik jeg har valgt å kategorisere høringsinstansene sammenfaller kategorien tillitsgivere med dem som jeg i mitt teoretiske grunnlag har definert som de styrte, mens kategorien tillitsmottakere sammenfaller med dem som tidligere er definert som de styrende. Noen instanser har en avstand til skolen som gjør at jeg har valgt å plassere dem i kategorien *andre*.

5.1.1 Høringsinstanser kategorisert som tillitsgivere

Grimen (2009) benytter begrepet tillitsgiver om dem som overlater noe verdifullt i andres makt. Dette innebærer en sårbarhet, og en asymmetri i relasjonen til tillitsgiver. I kategorien tillitsgivere har jeg valgt å plasser representanter for elever og foresatte. Både elever og foresatte overlater noe av verdi til skolen, og gir skolen dermed tillit. Jeg har også inkludert organisasjoner som representerer ulike interessegrupper i denne kategorien. Noen av disse organisasjonene har en direkte tilknytning til skolen, mens andre er mer perifere og representerer sårbare deler av befolkningen generelt. I denne sammenhengen betrakter jeg dem likevel som tillitsgivere, da de representerer grupper av mennesker som vi finner i skolesystemet. De ulike instansene jeg har plassert i denne kategorien er relativt forskjellige, men jeg vurderer dem til å ha samme formål, nemlig å ivareta barn og foresattes interesser i møte med skolen. Noen av instansene har dette som sitt primære formål, mens andre har det som en del av et større arbeid for barn og voksne i sårbare situasjoner.

23 instanser er plassert i denne kategorien (vedlegg 1).

5.1.2 Tillitsmottakere

En tillitsmottaker tar imot noe som er av verdi for en annen, og i denne sammenhengen representerer eleven verdien. Institusjoner som skal forvalte elevenes skolemiljø og regelverket som styrer dette – i dette tilfellet dokumentasjonskravene – definerer jeg her som tillitsmottakere.

Skoler og representanter for de ansatte i skolen er plassert i kategorien for tillitsmottakere. Det er skolen som står i direkte kontakt med elever og foresatte, og som håndterer alle skolemiljø saker i første instans. Mange hørings svar kom fra skoleeiere. Disse har jeg også

valgt å plassere i kategorien tillitsmottagere. Her inkluderer jeg KS fordi de representerer kommunesektoren, og KFF fordi de fleste kristne friskoler er organisert her.

Til slutt har jeg også valgt å plassere fylkesmennene i denne kategorien. Disse er plassert i en egen gruppe fordi de har rollen som håndhevingsmyndighet. Slik jeg vurderer det, er det riktig å plassere fylkesmennene i kategorien tillitsmottakere fordi deres rolle oppleves som sentral for å ivareta elevenes rettsikkerhet. Selv om dokumentasjonskravene i opplæringsloven §9A-4 gjelder skolens dokumentasjonsplikt, har fylkesmannen en rolle når det skal vurderes om denne plikten er overholdt eller ikke. Kunnskapsdepartementets vurdering av at en tydeligere og mer forpliktende aktivitetsplikt, samt en lettere tilgjengelig klageadgang til fylkesmannen, ville ivareta elevenes rettssikkerhet på tross av at enkeltvedtaksplikten skulle fjernes, plasserer fylkesmannen som en tillitsmottager. Det lå en tillit til at sakene ville håndteres raskt og riktig av håndhevingsmyndigheten, også uten lovfestede dokumentasjonskrav for skolene.

Totalt 70 instanser er plassert i denne kategorien (vedlegg 2).

5.1.3 Andre

Noen instanser representerer grupper og miljøer som har relativt stor avstand til skolen, men som likevel har valgt å besvare høringen. Dette er hovedsakelig instanser som representerer ulike kompetansemiljøer, forvaltningsorganer og interesseorganisasjoner. All den tid skolen er definert som en samfunnsinstitusjon kan det likevel argumenteres for at også disse instansene kan representere tillitsgivere. Barna våre er en felles verdi som hele samfunnet kan sies å ha interesse av å verne om, og alle kan dermed sies å være tillitgivere i møte med skolesystemet. Dette blir likevel en mer indirekte rolle enn de instansene som faktisk representerer parter som er direkte knyttet til skolen, og jeg plasserer dem derfor samlet i en egen kategori. Selv om disse instansene har en distanse til skolen, betyr det ikke at deres høringssvar ikke er av interesse. Innspillene deres kan fremdeles belyse viktige momenter i skolemiljøarbeidet, også knyttet til tillit og dokumentasjon, men de plasserer seg litt fjernere fra problemstillingene i det praktiske arbeidet.

16 høringssvar er plassert i denne gruppen (vedlegg 3).

5.2 Høringsinnspillenes direkte omtale av tillit til skolen

Høringsinstansene ble ikke bedt spesifikt om å uttale seg om tillit til skolen i sine høringssvar. Jeg har likevel valgt å undersøke om noen av instansene har benyttet dette begrepet i sine høringssvar. Dersom tillit eller mangel på tillit er direkte tematisert av høringsinstansene, er det relevant for besvarelsen av oppgavens forskningsspørsmål. Undersøkelsen er gjort ved hjelp av manuell lesing, støttet av søkefunksjonen i tekstbehandlingsprogrammet. Jeg har sett bort fra funn som viser at tillitsbegrepet er brukt i andre sammenhenger enn det som gjelder denne oppgaven. Generelt er begrepet brukt av svært få instanser, og de funnene jeg betrakter som mest relevante er de som kan knyttes til spørsmålet om dokumentasjonskrav. Disse presenteres kort her.

Foreldrenettverk mot mobbing er den eneste instansen jeg har funnet som bruker begrepet «tillit» i sin uttalelse angående dokumentasjonskrav⁴. FMM skriver at det er «overraskende at departementet har så stor tillit til skoleledelsen og rektors evne og vilje til å følge loven og ta de rette vurderinger», med henvisning til departementets forslag om å fjerne enkeltvedtaksplikten uten å erstatte den med andre lovfestede dokumentasjonskrav. FMM henviser til at det er «svært godt dokumentert at skoler ikke har valgt å følge loven, følge rundskriv, fatte enkeltvedtak, dokumentere, og følge den aktivitetsplikten de lenge har hatt i mobbesaker». På denne bakgrunn mener de at manglende dokumentasjonskrav vil svekke elevenes rettssikkerhet, og de henviser til at forslaget ikke er i tråd med Djupedalutvalgets utredning. FMM sitt synspunkt bygger på negative opplevelser med skolen, noe som har svekket deres tillit til institusjonen.

Det utdanningsvitenskapelige fakultet ved UiO er innom begrepet tillit i et avsnitt om rettigheter og rettslige standarder, der de skriver om implikasjoner av den brukerorienterte måten å formulere regler på. Fakultetet viser til egen forskning som viser «en tendens til at handlingsnormer erstattes med vurderingsnormer (standarder) som styrker kontrollfunksjonen snarere enn de tillitsskapende prosessene»⁵. Uttalelsen er ikke direkte koblet til spørsmålet om dokumentasjonskrav, men kan likevel ses å ha en relevans i forhold til dette.

⁴ Høringssvar 14.06.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=bd47f988-3166-48e1-9c1c-aca4ac64f08b>

⁵ Høringssvar 06.07.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=d047a74c-0bdf-41b7-95f4-c8bce282ef37>

KS peker på at enkeltvedtaksinstituttet er en innarbeidet og etablert ordning, og at hvis dette skal erstattes med en annen ordning er det viktig at nye saksbehandlingsregler fremstår som «brukervennlige, forståelige og tillitsvekkende»⁶. Det samme påpekes av Tønsberg kommune⁷.

5.3 Høringsinnspillenes synspunkter på bortfall av vedtaksplikten

Høringsnotatet som høringsinnspillene er skrevet på bakgrunn av foreslo en fjerning av den lovfestede vedtaksplikten, uten at denne skulle erstattes av andre lovfestede krav.

Kunnskapsdepartementet tematiserte ikke dokumentasjonskravene på andre måter enn ved å foreslå bortfall av vedtaksplikten. Det er derfor høringsinstansenes synspunkter på dette forslaget som danner grunnlaget for analysen av hvordan de stiller seg til dokumentasjonsplikt i skolemiljø saker. Når noen av instansene foreslår andre krav til dokumentasjon er dette altså på bakgrunn av deres syn på bortfall av vedtaksplikten.

I det følgende presenteres de tre kategoriene av hørings svar, basert på hvordan de forholdt seg til forslaget om bortfall av vedtaksplikten. Den første kategorien, bestående av dem som støttet departementets opprinnelige forslag om bortfall av vedtaksplikten, er delt i to grupper: de som aktivt støttet forslaget og de som passivt støttet forslaget. De som aktivt støttet forslaget skrev dette tydelig, og flere av instansene begrunnet sine synspunkter. De som passivt støttet forslaget er de som ikke kommenterte at de var imot, uten at de begrunnet sitt synspunkt.

Antall innspill som er plassert i hver gruppe er oppgitt i tabellen. Der vises også hvordan tillitsgivere, tillitsmottakere og de andre prosentvis fordelte seg i de ulike svarkategoriene.

⁶ Høringssvar 21.06.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=2bf04011-2a27-4611-a418-286528831b34>

⁷ Høringssvar 24.07.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=167d6710-dd35-4b2b-ad36-66d343887218>

Innspill til bortfall av enkeltvedtak, tabell

	Tillitsgivere	Tillitsmottakere	Andre	Sum
Aktiv støtte til bortfall	4 (17,4%)	22 (31,4%)	2 (12,5%)	28 (25,7%)
Passiv støtte til bortfall	7 (30,4%)	17 (24,3%)	6 (37,5%)	30 (27,5%)
Ingen støtte til bortfall	10 (43,5%)	17 (24,3%)	3 (18,75%)	30 (27,5%)
Usikre, ikke tatt stilling	2 (8,7%)	14 (20%)	5 (31,25%)	21 (19,7%)
Sum	23	70	16	109

5.3.1 Høringsinnspill som aktivt støttet forslaget om bortfall av enkeltvedtak

Totalt 28 høringsinnspill kan plasseres i gruppen som aktivt støtter forslaget, da de uttalte sin støtte tydelig i sitt hørings svar. Vi finner representanter både fra skoleeiere, fylkesmenn og elever som tar til orde for dette synet.

5.3.1.1 Tillitsgivere

Fire av høringsinstansene i denne gruppen representerer *tillitsgivere*: ADHD Norge, Dysleksi Norge, Elevorganisasjonen og Redd Barna. Instansene i denne gruppen støtter et økt fokus på at det faktisk settes inn tiltak.

ADHD Norge gir sin støtte til å «rendyrke aktivitetsplikten uten enkeltvedtak», og til at tiltak skal settes inn uavhengig av om foreldre og elev ber om det⁸. Dette kan tyde på at man oppfatter den nye aktivitetsplikten som strengere enn tidligere, og at selve lovverket i seg selv er en innstramming av kontrollen uten at det er nødvendig med tilhørende dokumentasjonskrav.

Redd Barna skriver det slik:

Redd Barna mener det er et godt poeng at tid og ressurser som brukes på å fatte enkeltvedtak kunne vært brukt til umiddelbar handling mot en elevs skolemiljø og at

⁸ Hørings svar 01.08.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=c8536e7d-6877-496e-b2e2-a64d89edacb3>

enkeltvedtak i noen tilfeller også kan virke konfliktopptrappende, og vi støtter forslaget om å fjerne skolens plikt til å fatte enkeltvedtak⁹.

Dysleksi Norge viser til sin tidligere skepsis mot å fjerne vedtaksplikten, men har endret mening da elevenes rettssikkerhet synes å være sikret gjennom håndhevingsordningen. De påpeker likevel sterkt at det må komme et lovfestet dokumentasjonskrav for å sikre dokumentasjon i sakene: «Den største mangelen er at dokumentasjon synes å hvile på skolens egeninteresse for å unngå tvangsmulkt»¹⁰. Her ser vi et utsagn som ganske tydelig uttrykker mangel på tillit til at skolens egeninteresse er sterk nok til at de faktisk vil dokumentere hva som gjøres i en sak.

Elevorganisasjonen legger vekt på departementets beskrivelse av at vedtaksplikten ikke har fungert etter hensikten, og støtter derfor at den fjernes. De skriver at enkeltvedtak virker «tidssinkende, kontraproduktive og byråkratiske overfor alle parter»¹¹. Her uttrykker de altså støtte til Kunnskapsdepartementets beskrivelse av hvordan vedtaksplikten har fungert generelt på skolene.

5.3.1.2 Tillitsmottakere

22 av hørings svarene som aktivt støttet departementets forslag representerer *tillitsmottakere*, og de argumenterer også med at det er positivt å bruke mer tid og ressurser på det praktiske arbeidet enn på korrekt saksbehandling. Møre og Romsdal fylkeskommune uttrykker det slik: «Forslaget om å gå vekk fra kravet om enkeltvedtak kan vere eit godt grep for å flytte arbeidet med læringsmiljø frå skrivebordet til klasserommet og ut til elevane sin kvardag»¹². Andre uttrykker det på denne måten: «Lørenskog kommune støtter forslaget om å fjerne dagens plikt til å fatte enkeltvedtak på skolenivå og mener dette vil styrke skolens mulighet til raskt å sette

⁹ Høringssvar 30.07.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=abcc82ad-1d77-4e0b-903b-4f3b1f0a20d3>

¹⁰ Høringssvar 01.08.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=8484f1ef-aae2-4f68-a60c-422730eece82>

¹¹ Høringssvar udatert, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/ce1ad461e0e04b3b92033cedb4fa0e8a/elevorganisasjonen.pdf?uid=Elevorganisasjonen>

¹² Høringssvar 20.06.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=f40d35a8-23d0-45c5-b47d-e0e0d5133b96>

inn tiltak og stanse krenkelser»¹³. Aust-Agder fylkeskommune refererer til at aktivitetsplikten kan virke enklere å håndtere og dermed være mer effektiv enn enkeltvedtaksplikten. Vi ser her en støtte til Kunnskapsdepartementets ønske om en forskyvning fra formelle krav til faktisk og rask handling.

Bærum kommune stiller seg også bak aktivitetsplikten, og støtter at skolen fortsatt har plikt til forsvarlig saksbehandling «ved for eksempel å dokumentere tiltak»¹⁴. Innslagspunktet beskrives altså å være når tiltak settes i verk, og Bærum kommune påpeker i sin uttalelse at skolens undersøkelser og vurdering må ligge til grunn for når det settes inn tiltak. Dette vil ikke alltid samsvare med elevens opplevelse, for eksempel av «hva som er krenkende». Her ser vi et eksempel som viser relevant problematikk knyttet til når en sak skal dokumenteres og ikke.

Noen av instansene kommenterer ikke alternative dokumentasjonskrav, men de fleste påpeker at selv om enkeltvedtaksplikten bortfaller er det nødvendig med tydelige dokumentasjonskrav. Hedmark fylkeskommune sier det slik: «Dersom plikten til å fatte enkeltvedtak fjernes bør det presiseres ytterligere dokumentasjonskrav til skoler og skoleeiere»¹⁵. Tilsvarende ønsker om tydelig uttrykte dokumentasjonskrav går igjen hos flere av instansene, og viser at man ser viktigheten av å kunne dokumentere hva som er gjort. Instansene henviser til elevenes rettssikkerhet, men også til egne behov for å vite hvilke krav som gjelder. Telemark fylkeskommune formulerer det slik:

Ved ei endring i opplæringslova der ein eventuelt fjernar kravet om å fatte enkeltvedtak, vil kravet til dokumentasjon i enkeltsaker i større grad bli overlate til generelle reglar og lokale vurderingar. I ein slik situasjon er det viktig at overordna myndigheit gjennom rundskriv og/eller ei eiga rettleiar gir føringar som sikrar gode rutinar for «kva som skal dokumenterast når, og på kva måte det skal gjerast»¹⁶.

¹³ Høringssvar 01.08.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=4afc24dc-8e95-4450-8f0b-a875317e3fb8>

¹⁴ Høringssvar 29.07.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=af2d7f53-e15f-40b7-be81-c3e4c2fe5e38>

¹⁵ Høringssvar 05.07.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=1f9a238d-a523-4fb2-be2b-656b1c528263>

¹⁶ Høringssvar 25.07.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=1f9a238d-a523-4fb2-be2b-656b1c528263>

Noen av fylkesmennene støtter også forslaget, med henvisning til at skolene da kan bruke flere ressurser på å løse sakene enn å saksbehandle formelt riktig, uten at de kommenterer behovet for andre saksbehandlingsregler. Dette gjelder f.eks. fylkesmannen i Trøndelag, Oppland og Telemark. Andre fylkesmenn støtter at man fjerner enkeltvedtaksplikten, men påpeker samtidig at skolene likevel må dokumentere det de gjør. Fylkesmannen i Oslo og Akershus skriver:

På bakgrunn av totaliteten i departementets forslag om aktivitetsplikten, ny informasjonsplikt og håndhevingsordning, støtter Fylkesmannen i Oslo og Akershus forslaget om at skolene ikke lenger skal fatte enkeltvedtak. Vi har tro på at disse forslagene til sammen vil bidra til at det er skolenes tiltak for å stoppe krenkelser som er avgjørende, og at det blir mindre fokus på de formelle sidene ved sakene. Fylkesmannen mener imidlertid at det for å ivareta elevenes rettssikkerhet, bør stilles krav til dokumentasjon i saker om psykososialt skolemiljø¹⁷.

Vi ser her at det henvises til elevenes rettssikkerhet, men at det ikke kommenteres hvor innslagspunktet for dokumentasjon av saker skal være.

Fylkesmannen i Troms begrunner sitt synspunkt på dokumentasjonskrav slik:

Et lovfestet minstekrav til dokumentasjon vil etter vår mening være egnet til å trygge elever og foresatte. Våre erfaringer i en del tilfeller, er at foresatte som henvender seg til oss opplever at skolen ikke tar dem på alvor og at de ikke får vite om skolen har tenkt å gjøre noe for å bedre deres barns psykososiale miljø. Et kjennetegn ved disse henvendelsene er at skolen ikke har fattet enkeltvedtak og dermed vet ikke foresatte og elever om og hva skolen tenker å gjøre med henvendelsen ... Vårt forslag er derfor at

¹⁷ Høringssvar 01.08.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=00c7dac6-43e5-42ea-b3ac-1af1331918a3>

skolenes plikt til å dokumentere hva som er vurdert og gjort i enkeltsaker fastholdes, men i en noe «mildere» form enn dagens krav til enkeltvedtak¹⁸.

Her ser vi at det heller ikke kommenteres direkte hvor terskelen skal ligge for at skolene skal dokumentere, men det vises til elever og foresattes henvendelser til skolen. Dette kan forstås som at dokumentasjonskrav bør tre i kraft når en slik henvendelse har kommet. Det uttrykkes for øvrig støtte til mindre formelle formkrav.

Noen få instanser er bekymret for økte dokumentasjonskrav. Norsk Lektorlag påpeker at den nye aktivitetsplikten ikke må føre til «en særskilt dokumentasjonsplikt, som ville ha bidratt til ytterligere byråkratisering med medfølgende tidsspille for undervisningspersonalet i skolen»¹⁹. Dette er et interessant innspill, sett i lys av at mange skoler nå rapporterer om økte dokumentasjonskrav, slik vi har sett tidligere i oppgaven.

5.3.1.3 Andre

Partiet De Kristne og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) er de to siste instansene som aktivt støtter bortfall av enkeltvedtaksplikten. HOD begrunner sitt synspunkt med at det er fornuftig at fokuset endres fra vedtaksplikt til en aktivitets- og vedtaksplikt.

Partiet De Kristne begrunner sitt synspunkt med at enkeltvedtaksordningen ikke har fungert etter sin hensikt. De etterlyser samtidig at skolene bør pålegges en plikt til forsvarlig saksbehandling av alle opplysninger i enkeltsaker.

5.3.1.4 Oppsummering

Blant dem som støttet Kunnskapsdepartementets forslag om å fjerne lovfestede dokumentasjonskrav, ser vi at det antallsvis er flest tillitsmottakere her, men en del tillitsgivere er også representert. Flere av innspillene i denne gruppen støtter departementets beskrivelse av at praksis med enkeltvedtak har fungert for dårlig, vært for byråkratisk og i

¹⁸ Høringssvar 01.08.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=81d6a4f7-9f8e-4c12-89a4-59f5ada1c526>

¹⁹ Høringssvar 13.07.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=fb78f920-f1e9-43f1-b4ba-b2642b83ad48>

noen tilfeller stått i veien for fokus på de gode tiltakene. Det uttrykkes støtte til at tid og ressurser skal benyttes til å faktisk håndtere sakene, og å gjøre skolemiljøet bedre for elevene. Innføringen av en enda mer spesifisert aktivitetsplikt enn tidligere støttes av flere. En av tillitsgiverne og flere av tillitsmottakerne kommenterer at selv om de ønsker bortfall av vedtaksplikten, ønsker de fortsatt at det stilles dokumentasjonskrav. Her argumenteres det med elevenes rettsikkerhet, men også med behovet for tydelige regler så skolen vet hva som forventes.

5.3.2 Passiv støtte til forslaget om bortfall av enkeltvedtak

I tillegg til dem som aktivt tok til orde for departementets forslag, har jeg funnet 30 instanser som ikke kommenterte forslaget om bortfall av enkeltvedtak i sine uttalelser. Noen av instansene i denne gruppen hadde ingen kommentarer til lovforslaget i sin helhet. Andre har kommentert øvrige deler av lovforslaget, men har ingen kommentarer til den delen av forslaget som dreier seg om dokumentasjonsplikt. To av innspillene har gitt korte kommentarer som «enig i departementets forslag», uten at det er direkte knyttet til enkeltdeler av forslaget.

5.3.2.1 Tillitsgivere

Syv av instansene i denne gruppen representerer tillitsgivere. Noen av disse kan sies å ha en nær tilknytning til elever, for eksempel Forandringsfabrikken/Skoleproffene. Andre representerer grupper med en løsere tilknytning til elever og foresatte, blant andre Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold og Unge funksjonshemmede.

5.3.2.2 Tillitsmottakere

16 instanser i gruppen er kommuner og fylkeskommuner. I tillegg kommer Fagforbundet, som representerer ansatte. Totalt 17 instanser er altså i kategorien tillitsmottakere.

5.3.2.3 Andre

De siste seks instansene i denne gruppen er diverse departementer, samt Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO).

5.3.2.4 Oppsummering

Denne gruppen skiller seg ut fordi vi ikke får tilgang til argumenter og utdypende synspunkter. I en slik sammenheng som en høringsprosess er, må man likevel kunne gå ut fra at «den som tier samtykker». Hadde man hatt innvendinger mot departementets forslag, er det nettopp disse man forventes å gi uttrykk for i sitt svar. Departementet har tilsynelatende gjort tilsvarende vurdering, da de for eksempel henviser til at Fagforbundet støtter deres forslag (Kunnskapsdepartementet, 2016, s. 19). Fagforbundet skriver at de «støtter i all hovedsak de fremlagte endringene», uten at dokumentasjonskrav kommenteres spesielt²⁰. Dette er et eksempel på et synspunkt som kan tas til inntekt for en tillit til at skolene selv kan vurdere behovet for dokumentasjon, slik Kunnskapsdepartementet blant annet begrunnet sitt forslag.

Ser vi aktiv og passiv støtte til departementets opprinnelige lovforslag under ett, ser vi at prosentvis andel innenfor de to kategoriene tillitsgivere og tillitsmottakere som støttet forslaget er ganske lik. Omtrent 48% av tillitsgiverne ønsket bortfall av vedtaksplikten uten andre lovfestede dokumentasjonskrav, mens omtrent 55% av tillitsmottakerne ønsket det samme. Prosentvis fordeling viser altså at omtrent halvparten av alle tillitsgivere og tillitsmottakere var enige om at det er positivt å flytte fokus fra formelle saksbehandlingskrav til faktisk inngripen og handling fra skolens side.

På bakgrunn av at tillit viser seg som handling uten forholdsregler kan vi si at vi her har en stor gruppe instanser som har vist tillit til skolen, all den tid de ikke har gitt uttrykk for et behov for lovfestede dokumentasjonskrav. Samtidig er det flere av instansene som ønsker at det fortsatt skal stilles tydelige dokumentasjonskrav.

²⁰ Høringssvar 29.07.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/ce1ad461e0e04b3b92033cedb4fa0e8a/fagforbundet.pdf?uid=Fagforbundet>

5.3.3 Høringsinnspill som ikke støttet forslaget om bortfall av enkeltvedtak

30 hørings svar tar til orde for å beholde vedtaksplikten. Også her finner vi både skoleeiere, fylkesmenn og representanter fra elev- og foresatte-siden.

5.3.3.1 Tillitsgivere

10 svar kommer fra tillitsgivere. Mange trekker frem hensynet til elevenes rettssikkerhet i sin argumentasjon. Barneombudet mener fjerning av vedtaksplikten vil svekke elevenes rettsvern hvis det ikke innføres andre lovfestede saksbehandlings- og dokumentasjonskrav. Ombudet viser også til at dette ble anbefalt av Djupedalutvalget.

Som vi har sett tidligere uttaler Foreldrenettverk mot mobbing seg direkte om departementets tillit til skoleledelse, og at FMM ikke deler denne tilliten. De er svært kritiske til fjerning av vedtaksplikten, og mener det er for lett å fjerne denne bare fordi vedtaksplikten ikke har blitt fulgt opp godt nok. De beskriver forslaget som at skolene kan velge om de vil dokumentere eller ikke, og at en slik praksis ikke vil sikre elevenes rettsvern.

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) viser også til elevenes rettssikkerhet, og skriver:

Det er viktig for å kunne håndheve aktivitetsplikten i §9A-4 at den lar seg etterprøve.

Dette innebærer ikke bare at aktivitetsplikten bør dokumenteres, men også hendelser, observasjoner og situasjoner i det daglige som kan gi et utfyllende bilde av saken.

FUG ber departementet sikre dette gjennom lovteksten ved dokumentasjonsplikt for skolen²¹.

Vi ser at det tas til orde for en lav terskel for dokumentasjonsplikt, der daglige situasjoner skal dokumenteres. Det kommenteres ikke om dette er tenkt i allerede avdekkede saker, eller om plikten til å dokumentere skal være mer generell.

Mobbeombudet i Stavanger trekker også frem rettssikkerheten til andre parter:

²¹ Hørings svar 01.07.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=0bea6af3-2027-4947-b839-03abb48dfba3>

Rettsikkerheten til den eller de som blir beskyldt for mobbing eller krenkelser skal også ivaretas, og fjernes plikten til å fatte enkeltvedtak er vi bekymret for at det kan bli elever eller lærere som ikke får sine rettigheter ivaretatt, og kan få urettmessige beskyldninger hengende over seg, uten muligheter til å få innsyn i saken (...)»²²

Her ser vi altså et synspunkt som trekker frem andre konsekvenser av bortfall av vedtaksplikt. Som vi har sett er det knyttet særlige saksbehandlingskrav til enkeltvedtak etter forvaltningsloven (1967), og dokumentasjonskrav som ikke er hjemlet på samme måte kan medføre ulemper for parter i saken.

Foreningen mobbing i skolen viser til at vedtaksplikten har sikret progresjon i arbeidet med saker. Dette kan forstås som at vedtaksplikten har gitt elever og foresatte et middel til å sikre at skolen faktisk gjør noe. Norsk forbund for utviklingshemmede belyser det samme: «Når vi som fullmektig eller foreldrene kan kreve enkeltvedtak har man noe konkret å vise til når man bedømmer hvorvidt skolen faktisk har satt inn tiltak og følger disse»²³. Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU Vest) trekker også frem vedtakspliktens påvirkning på det faktiske arbeidet på skolene: «Enkeltvedtaket sikrer også kvaliteten på selve arbeidet i saker som har med elevenes psykososiale skolemiljø å gjøre»²⁴. Andre henviser til formelle klagemuligheter, og at dokumentasjon er viktig i slike sammenhenger for å sikre etterprøvbarhet.

Mobbeombudene i Norge mener at enkeltvedtaksplikten kunne vært en del av aktivitetsplikten. De argumenterer også med elevens rettsikkerhet: «Dersom det ikke stilles krav til dokumentasjon kan dette få store følger for elevene. Det er viktig å kunne etterprøve situasjonen for å kunne håndheve aktivitetsplikten»²⁵.

Odinstiftelsen er kanskje den instansen som er aller mest kritisk til lovforslaget som ble lagt frem i høringen, også angående bortfall av lovfestet dokumentasjonsplikt. De skriver: «Stiftelsen finner ingen tegn til forbedringer, hverken prosessuelt, i effektivitet eller

²² Høringssvar 01.08.16, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=62a44e0f-700c-4251-add1-da8a02d1a84f>

²³ Høringssvar 08.07.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=813542cd-5c29-4994-bf43-1f08327ef6b8>

²⁴ Høringssvar 29.07.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=45356813-04ad-47c1-97d0-0cade3608fc3>

²⁵ Høringssvar 01.08.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=58581b1f-3a4b-4c23-96a0-75d51af39f7c>

kvalitetsmessig»²⁶. Denne stiftelsen er etablert til minne om en 13 år gammel gutt som tok sitt eget liv på grunn av langvarig mobbing, og er dermed en instans som representerer de mest sårbare av elever og foresatte. Deres knusende dom over lovforslaget står i kontrast til Kunnskapsdepartementets egen tro på at lovendringen ville bli et bidrag til et bedre skolemiljø.

5.3.3.2 Tillitsmottakere

17 av svarene som tydelig tar avstand fra forslaget om å fjerne enkeltvedtaksplikten kommer fra tillitsmottakere, altså skoleansatte, skoleeiere eller fylkesmenn.

Fylkesmennene utgjør fire av instansene i denne gruppen. Disse henviser til elevenes rettsikkerhet, og behovet for dokumentasjon når saker kommer til dem. Det nevnes også at enkeltvedtak bidrar til at elev og foreldre kan oppleve å bli tatt på alvor. Fylkesmannen i Buskerud og Nordland trekker frem at skolene har hatt en positiv utvikling, og har blitt flinkere til å fatte enkeltvedtak.

Flere skoleeiere viser til elevenes rettssikkerhet, og at skolene trenger å kunne dokumentere hva de har gjort. Også her trekkes det frem at foreldre og barn kan føle seg mer tatt på alvor når enkeltvedtak fattes, og at en slik plikt virker skjerpene på skolene. Flere skoleeiere påpeker også at skolene fortsatt må dokumentere hva de gjør selv om vedtaksplikten fjernes, og mener det er en ulempe å måtte forlate en praksis de er kjent med. Lyngdal kommune skriver: «Å fjerne enkeltvedtaket med sine formkrav vil kreve annen dokumentasjon som i forslaget ikke er beskrevet. Dette skaper usikkerhet og merarbeid»²⁷. Flere av skoleeierne påpeker at lovforslaget kan komme til å innebære strengere dokumentasjonskrav enn vedtaksplikten innebar. Stavanger kommune skriver:

Stavanger kommune vil peike på at krav til skulane om å dokumentere kva som har blitt gjort i arbeidet med skulemiljøet i praksis kan bli skjerpa med departementet sitt forslag. Både når det gjeld plikta til å følgje med, til å undersøke og vurderingane som

²⁶ Høringssvar 01.08.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=94c155b4-e1ee-4f6d-9f25-17422dcddef8>

²⁷ Høringssvar 02.06.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=25378674-1ea6-4579-9576-d9a66287b81a>

ligg bak om skuleleiar/skuleeigar skal varslast eller ikkje, vil det i praksis truleg følgje med eit auka krav om dokumentasjon. Dette vil langt overstige dei administrative ressursane som enkeltvedtak bind opp på skulane i dag.²⁸

Flere av skoleeierne og representanter for de ansatte opplever at ordningen med enkeltvedtak var i ferd med å bli godt innarbeidet på skolene, og at det vil være synd å endre en positiv utvikling. Utdanningsforbundet skriver det slik:

Utdanningsforbundet meiner ei alternativ løysing på dei opplevde utfordringane kunne ha vore å ytterlegare styrke rettleiinga overfor sektoren og informasjonen overfor elevar og foreldre, i staden for å gjere ei lovendring når praksisen på skulane synes positiv utvikling og skulane er i ferd med å bli meir fortrulege med kravet til sakshandsaming (...)²⁹

Vestby kommune formulerer det slik: «...skolelederne opplever det som et nyttig og oppsummerende verktøy i møte med foreldre. Samtidig oppleves det at foreldrene og barn føler seg møtt og tatt på alvor når det fattes et enkeltvedtak i forbindelse med det de opplever»³⁰. Her ser vi et eksempel på at dokumentasjonskravet kan ha en betydning utover det formelle, ved at det ses som et signal på at skolen tar saken alvorlig. Et enkeltvedtak sier noe om elevens rettigheter, og kan således oppfattes som et sterkt virkemiddel.

5.3.3.3 Andre

3 av instansene som er imot bortfall av enkeltvedtaksplikt er plassert i denne gruppen, da de ikke direkte representerer verken tillitsgivere eller -mottakere. De tre er Fellesorganisasjonen, BUF-dir og Universitetet i Stavanger – Læringsmiljøsentret.

²⁸ Høringssvar 25.07.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=5c12304a-6a52-4883-9505-c7a622113082>

²⁹ Høringssvar 29.06.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=db7be1f4-629e-4556-9dd9-00124dd09daa>

³⁰ Høringssvar 29.06.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=1f6909f5-af8b-4ab2-84cc-1b2a68247170>

Alle disse tre instansene henviser til elevenes rettsvern i sin argumentasjon for å beholde vedtaksplikten. Fellesorganisasjonen og Læringsmiljøsenderet peker også på at det bør legges til rette for kompetanseheving slik at skolene kan fatte gode vedtak.

5.3.3.4 Oppsummering

Mange av høringsinnspillene vektlegger at elevenes rettssikkerhet best ivaretas ved å beholde vedtaksplikten. Dokumentasjon trekkes frem som viktig for etterprøvbarheten, og flere henviser til Djupedalutvalgets anbefaling, som jo var å erstatte vedtaksplikten med andre tydelige dokumentasjonskrav. Enkelte viser til at skolene etter forslaget kan velge om de vil dokumentere eller ikke, og at dette er en stor risiko for elevenes rettssikkerhet. Andre er av den oppfatning at dokumentasjonsbyrden ikke vil bli noe mindre, fordi man uansett må dokumentere med tanke på eventuelle klager. Noen mener at enkeltvedtaket er en god form fordi den samler viktige opplysninger om saken i ett dokument.

Noen bekrefter at praksisen med enkeltvedtak har vist at både skoler, elever og foresatte er usikre på når og hvordan disse skal fattes, men de ønsker heller bedre opplæring enn å fjerne vedtaksplikten. Andre mener at kunnskapen om enkeltvedtak allerede har blitt bedre, og ønsker å fortsette en praksis som begynner å bli god heller enn å innføre nye regler som igjen vil skape ny usikkerhet.

Enkelte høringssvar påpeker at ordningen med enkeltvedtak gjør at elever og foresatte føler at saken blir tatt på alvor. Andre trekker frem at skolene bør fortsette å ta stilling til om elevens rett til et godt psykososialt miljø er brutt eller ikke, slik man gjør i et enkeltvedtak. Noen peker på at den individuelle klageretten forsvinner hvis enkeltvedtak fjernes. Her synes det uklart hvordan høringsinstansene har fortolket forslaget om ny håndhevingsordning, siden andre instanser peker på at den nye ordningen er bedre fordi den er lettere tilgjengelig.

Noen påpeker at fjerning av enkeltvedtak kan føre til at saker treneres på skolene, og at det ikke settes i verk nødvendige tiltak. Her kan det synes som at dokumentasjonsplikten virker disiplinerende på skolene, og legger et nødvendig press på dem. Andre forteller at vedtaksplikten kan hindre rask handling og tiltak, slik departementet påpekte i høringsnotatet.

Flere av høringssvarene bemerker at de ikke ser noen motsetning mellom å innføre aktivitetsplikt og de andre lovendringene, men samtidig beholde plikten til å fatte enkeltvedtak. Denne vedtaksplikten kan være en del av aktivitetsplikten, slik de ser det. Flere

av disse instansene kjenner seg ikke igjen i premissene som lovforslaget hviler på, nemlig at praksis med enkeltvedtak er tungvint og står i veien for nødvendige handlinger og tiltak.

5.3.4 Høringsinnspill som er usikre på bortfall av enkeltvedtak

Instansene i denne gruppen uttrykker en usikkerhet rundt lovforslaget om bortfall av vedtaksplikt, og det tas ikke tydelig stilling til hvilket standpunkt man lander på. Også en del av innspillene i de tidligere gruppene har uttrykt usikkerhet, men det som skiller er nettopp hvorvidt instansen likevel har tatt stilling.

Totalt 21 instanser er plassert i denne gruppen.

5.3.4.1 Tillitsgivere

Det er to instanser i denne gruppen som kan defineres som tillitsgivere, nemlig Elev- og lærlingeombudene og Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Elev og lærlingeombudene forteller om uenighet blant ombudene, men sier dette om dokumentasjonsplikten:

ELON mener at dokumentasjonsplikt at tiltak og annet skolene gjør for å oppfylle aktivitetsplikten er nødvendig for å sikre så lik praksis som mulig over hele landet. Vi opplever ofte at skolene kun oppfyller minstekravet i loven, og dersom det ikke finnes et krav om dokumentasjon, kan dette raskt bli nedprioritert³¹

Likestillings- og diskrimineringsombudet etterlyser også en tydeliggjøring av dokumentasjonsplikten dersom vedtaksplikten fjernes.

³¹ Høringssvar 26.07.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=94c17898-2673-4f1b-9c4a-9ed545e56433>

5.3.4.2 Tillitsmottakere

14 av instansene som uttrykker usikkerhet rundt bortfall av vedtaksplikten er definert som tillitsmottakere. De fleste av disse er kommuner og fylkeskommuner, men her finner vi også seks fylkesmannsembeter.

Karmøy kommune er blant dem som bekrefter departementets bekymring for at enkeltvedtak har vært krevende for skolene å forholde seg til, samtidig som de er usikre om det er lurt å fjerne denne plikten: «Karmøy kommune ser utfordringene rundt ordningen med enkeltvedtak, men disse kan i noen grad skyldes at ordningen ikke har fått virke lenge nok»³². Nearegionen (Tydal, Selbu, Malvik og Klæbu kommune) er blant dem som beskriver positive erfaringer med enkeltvedtak:

Skolene og skoleeier har i de siste årene økt sin kompetanse knyttet til arbeid med enkeltvedtak betraktelig. Fra skoleeiers ståsted oppleves det ikke som at enkeltvedtak har forsinket løsningen av saker, men tvert imot har gitt sikkerhet for at tiltak blir satt inn og nødvendig handling skjer raskt. Enkeltvedtak kan passe dårlig i mellommenneskelige relasjoner, men må ikke erstattes av en aktivitetsplikt som ikke er godt nok utredet og avklart.³³

Det synes å være sterk enighet blant instansene om at dokumentasjonskrav trengs for å sikre elevenes rettssikkerhet, og at hvilke krav som gjelder bør spesifiseres. Fylkesmannen i Hordaland viser til departementets forslag om at dokumentasjonsplikten skal hvile på skolenes egeninteresse og løses lokalt. De skriver:

Fylkesmannen i Hordaland meiner det kan bli noko uklart for skulane. Ulovfesta forvaltningsrettslige prinsipp er ikkje alltid like godt kjente på skulane. Det kan difor vere eit pedagogisk poeng å anten lovfeste eller forskriftsfeste dokumentasjonsplikta. Samstundes må ikkje dokumentasjonskravet ta fokus frå handling. Dersom lovgivar

³² Høringssvar 25.07.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=83dba085-abf8-4e04-b2ac-a66396edf1cc>

³³ Høringssvar 01.08.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=1ccd20d5-ca66-4f90-900f-ee66f4cc5d1e>

vel å ikkje lovfeste noka dokumentasjonsplikt, må det likevel informerast slik at skuleeigar ikkje er i tvil om kva som bør dokumenterast.³⁴

Flere av instansene påpeker tydelig at det er nødvendig med tydelige dokumentasjonskrav som skolene forstår. Erfaringene med enkeltvedtak virker litt forskjellige, der noen mener det er ryddig og at skolene har blitt bedre, mens andre trekker frem skolenes manglende forståelse for riktig formell saksbehandling.

5.3.4.3 Andre

Fem av instansene som er usikre på sitt standpunkt til det opprinnelige lovforslaget, er instanser som er plassert i kategorien «andre». Selv om disse ikke direkte representerer tillitsgivere eller -mottakere, har noen av disse likevel en ganske tett tilknytning til skolen.

Jussformidlingen er blant dem som er tydeligst i sin vurdering av skolenes evne til å løse dokumentasjonsoppgavene lokalt, uten lovfestede krav: «Vi stiller oss spørrende til hvordan departementet tenker at lovens intensjon vil få gjennomslag i det praktiske liv når ansatte i skoleverket ikke innehar den nødvendige kompetanse»³⁵. Her henviser de til skolenes manglende forståelse for regelverket rundt enkeltvedtak, og påpeker altså at denne manglende kompetansen vil være et problem også ved ulovfestede saksbehandlingskrav.

Både Datatilsynet og Det utdanningvitenskapelige fakultet ved UiO tar opp problematikk knyttet til sensitive opplysninger og oppbevaring av dokumentasjonen. UiO bemerker blant annet foresattes anledning til å få slettet opplysninger om sitt barn, og om det finnes regler knyttet til slike problemstillinger. Dette er interessante aspekter fordi dokumentasjonskravet følger aktivitetsplikten, og skolene må dokumentere alle saker uavhengig av om foresatte ønsker det eller ikke. Departementet påpekte også selv i sitt høringsnotat at noen ganger ønsket ikke foresatte at enkeltvedtak skulle fattes fordi det kunne oppleves som stigmatiserende.

Utdanningsdirektoratet er tydelige i sine innspill:

³⁴ Høringssvar 10.06.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=b5198bb7-9eaa-469f-8591-0be5eec0aa8d>

³⁵ Høringssvar 15.06.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=66566baa-34cf-4859-b5fa-b3f68a00a224>

Departementet bør, etter vår vurdering, følge Djupedalutvalgets forslag om å lovfeste tydeligere saksbehandlingskrav i loven. Vi viser her til forslag om å lovfeste en handlingsløype slik at det vil bli tydeligere hva som forventes (...) Ved å lovfeste hva som skal gjøres, blir det også enklere for håndhevingsorganene å vurdere om skolen/skoleeieren har gjort det som med rimelighet kan forventes. Det blir også enklere for skolene å forstå hva det er forventet at de skal gjøre. Vi foreslår også at det lovfestes en plikt til å utarbeide en skriftlig plan med tiltak dersom det er nødvendig (...)³⁶

Vi ser at direktoratets innspill samsvarer sterkt med det som ble det endelige resultatet. Samtidig påpekte direktoratet noen problemstillinger som departementet så bort fra. De foreslo at skolene skulle utarbeide en plan «dersom loven eller foreldrene ber om tiltak fordi eleven har blitt krenket». Her ser vi et annet innslagspunkt for aktivitetsplanen, i tråd med Djupedalutvalgets anbefaling. Det kan synes som at direktoratet så at dokumentasjonsplikten måtte spesifiseres tydeligere også av hensyn til skolene. De skriver:

Departementet antar at skolen vil ha en egeninteresse i å dokumentere hvordan de oppfyller aktivitetsplikten. Vi forstår dette slik at skolen risikerer å få en avgjørelse mot seg, dersom skolen har hatt mistanke eller kjennskap til at en elev har blitt krenket eller ikke hatt det trygt og godt på skolen, uten at skolen kan vise til hvordan den har oppfylt aktivitetsplikten. Vi ber om at kravene til dokumentasjon blir klargjort ytterligere.

Her ser vi at direktoratet advarte mot et dokumentasjonskrav som overlot vurderingene til skolene, samtidig som det ikke inneholdt noen begrensninger på hva som skulle dokumenteres. Dagens todelte dokumentasjonsplikt kan tolkes slik direktoratet her påpeker, som at alt arbeid skal dokumenteres, uten at det er en terskel som viser når kravet slår inn. I et slikt system er det stor mulighet for overdokumentasjon.

³⁶ Høringssvar 01.08.2016, hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?uid=dbd3b755-6c27-45a5-a82a-79bcd065b8cb>

5.3.4.4 Oppsummering

Innstansene i denne gruppen tar generelt tydelig til orde for dokumentasjonskrav, men er usikre på om enkeltvedtaksformen er den mest fornuftige. Her drøftes fordeler og ulemper med enkeltvedtaksformen, samtidig som det argumenteres sterkt for hvorfor tydelige dokumentasjonskrav er nødvendig. Gruppen kan således betraktes som en gruppe som ikke uttrykker tillit til at skolene selv kan vurdere behovet for dokumentasjon.

5.3.5 Oppsummering av alle funn

Vi har sett at tillitsmottakerne var i overvekt i høringsprosessen. Hele tre femdel av instansene representerte tillitsmottakere, mens en femdel representerte tillitsgivere. Både tillitsmottakere og -givere har tematisert forholdet mellom tillit til skolen og behovet for lovfestede dokumentasjonskrav. Grimen (2009, s. 13) uttrykte det slik at tillit er treleddet, og alltid ses i forhold til «noe». Denne oppgaven har hatt fokus på hvordan vi kan se tillit eller mangel på tillit til at skolene selv kan vurdere behovet for og omfang av dokumentasjon i skolemiljø saker, eller om det er behov for lovfestede krav for å sikre dette.

Ser vi på innspillene som støttet det opprinnelige lovforslaget, ser vi at over halvparten av tillitsmottakerne plasserer seg her. Antallsvis utgjør dette 39 av totalt 109 hørings svar. Rett i underkant av halvparten av tillitsgiverne støttet også forslaget, mens nøyaktig 50% av de andre stilte seg bak forslaget. Ser vi på argumentasjonen som kommer frem blant disse instansene, henviser mange av dem til at fjerning av vedtaksplikten kan åpne for at skolene kan konsentrere seg om raske og riktige tiltak. Man er generelt positive til at fokuset dreier fra en vedtaksplikt til en mer forpliktende aktivitetsplikt. Det synes å være enighet om at handling og inngripen er viktigere enn den formelle saksbehandlingen, og aktivitetsplikten ønskes derfor velkommen av instansene. Likevel uttrykkes det stor enighet om at dokumentasjon er viktig, og at bortfall av vedtaksplikten ikke betyr at skolene ikke lenger skal dokumentere det som gjøres. Dette synes fremmes av mange tillitsmottakere, som altså er i flertall i denne gruppen. Mange av instansene støtter departementets beskrivelse av enkeltvedtak som unødvendig komplisert og lite hensiktsmessig, men samtidig ser vi altså i denne gruppen en sterk støtte til fortsatte dokumentasjonskrav. Dette knyttes til elevenes rettssikkerhet, men også til at tydelige krav gjør det enklere for skolene fordi man unngår både under- og overdokumentering. Flere påpeker at det bør presiseres fra departementets side hvordan de

nye kravene skal være, mens andre advarer mot en økning i kravene. Basert på gjennomgangen av høringssvarene kan jeg ikke finne særlige påpekninger av at dokumentasjonskravene bør være strengere enn de tidligere var. Når mange skoler likevel oppfatter at dokumentasjonskravene har økt, mener jeg altså at dette ikke kan ses som et ønsket utfall blant høringsinstansene.

Ser vi på hvor mange som ikke støttet lovforslaget om fjerning av vedtaksplikten, ser vi at det antallsvis befant seg flest tillitsmottakere i denne gruppen. Likevel er det slik at det bare er en fjerdedel av tillitsmottakerne som hadde dette synet. Blant tillitsgiverne var det derimot 43,5% som var motstandere av lovforslaget. I denne gruppen som ønsket å bevare enkeltvedtaksplikten har jeg funnet at det ikke er store forskjeller på argumentasjonen fra tillitsgivere og tillitsmottakere. Begge parter trekker frem positive erfaringer med plikten til å fatte enkeltvedtak fordi den sikrer elevenes rettssikkerhet, etterprøvbarhet og viser at saker tas på alvor. Tillitsmottakerne viser stor forståelse for behovet for dokumentasjon, men noen er bekymret for at ulovfestede regler blir mer uklare og at de i praksis vil kunne føre til et mer omfattende dokumentasjonsarbeid.

Funnene viser at usikkerhet rundt forslaget er størst blant tillitsmottakere og de andre. En femtedel av tillitsmottakerne er usikre, mens nesten en tredjedel i kategorien *andre* er usikre. Blant tillitsgiverne er det bare to innspill (8,7%) som gir uttrykk for usikkerhet eller ikke tar stilling til forslaget. Ser vi på argumentasjonen som fremkommer samlet sett, er det tydelig at de fleste tar til orde for tydelige dokumentasjonskrav, men man er usikre om enkeltvedtaksformen er den riktige. Noen av instansene stiller i denne forbindelse spørsmål ved hvilke regler som skal gjelde for håndtering av dokumentasjon dersom man går bort fra enkeltvedtak som følger forvaltningsloven (1967).

Generelt for de fleste innspillene i alle kategorier er at de drøfter ulemper og fordeler med lovforslaget, og at de fremmer noen forbehold for sitt syn. Mange ber om tydeligere presiseringer fra departementet når det gjelder dokumentasjonskrav. En del av innspillene forholder seg til forslaget slik det ligger, og presiserer sine bekymringer for manglende lovfestede dokumentasjonskrav, men uten å si seg direkte uenige. Det kan synes om enkelte av instansene tar det for gitt av forslaget blir vedtatt, men ber om presiseringer i etterkant. Dette vises seg i formuleringer som «Når vedtaksplikten nå tas bort (...)».

Det er varierende hvorvidt høringsvarene sier seg enige med departementets fremstilling av enkeltvedtak som konfliktopptrappende, komplisert og et hinder for at tiltak settes raskt i gang. Noen kjenner seg ikke igjen i denne beskrivelsen, mens andre gir sin støtte.

Ser man alle innspillene under ett, virker det som å være stor enighet blant høringsinstansene om at elevenes rettssikkerhet må sikres, og at skolene må dokumentere det arbeidet som gjøres i enkeltsaker. Argumentasjon som støtter opp under dette dreier seg hovedsakelig om at elever og foresatte trenger å bli tatt på alvor, og dokumentasjon er et virkemiddel for å oppnå det. Det er også et viktig moment at elever og foresatte får håndfast informasjon om hva skolen gjør med saken deres via dokumentasjonen som blir skrevet. Dokumentasjonen er også nødvendig for å sikre etterprøvbarhet i forbindelse med en eventuell klage, og sikrer dermed elevens rettsvern i en slik situasjon. Dersom enkeltvedtaksplikten fjernes, er det mange som tar til orde for at nytt regelverk må være tydeligere enn det som lå i det opprinnelige forslaget.

I min gjennomgang av datamaterialet kan jeg ikke finne store forskjeller mellom tillitsgivernes og tillitsmottakernes syn på disse spørsmålene. I alle gruppene var det relativt flertall til støtte for departementets opprinnelige lovforslag, dersom man ser bort fra de usikre. Blant tillitsmottakerne var det en fjerdedel som ikke støttet forslaget om bortfall av vedtaksplikt, mens to fjerdedeler støttet forslaget. Blant tillitsgiverne var fordelingen jevnere mellom de to synspunktene. Dette kan forstås som at det i større grad blant tillitsmottakerne var tillit til at skolene selv kunne vurdere behovet om omfanget av dokumentasjonen, og at det derfor ikke var nødvendig med lovfestede krav. Samtidig har vi sett at det også blant disse instansene ble uttrykt et behov for og et ønske om dokumentasjon i skolemiljøsaker. I tillegg til at dokumentasjonskrav er viktig for elever og foresatte, er tillitsmottakerne også opptatt av et annet argument, nemlig å unngå uklarhet på den enkelte skole rundt hvilke regler som gjelder. Flere skoleeiere tar til orde for at dokumentasjonskravene må presiseres tydeligere. Det argumenteres med at det må være like løsninger nasjonalt, ikke lokale ulikheter. Klare regler bidrar også til å unngå både under- og overdokumentering. Felles praksis på skolene er også en fordel for håndhevingsmyndigheten.

6. Drøfting av funnene

I dette kapittelet ser jeg funnene i lys av mitt teoretiske rammeverk, og drøfter hvilke sammenhenger jeg har funnet mellom dokumentasjonskrav og tillit. Til grunn for oppgaven lå følgende forskningsspørsmål, som jeg søker å besvare gjennom drøftingen: *Hvordan belyser høringsinnspillene som ble levert i forbindelse med revisjon av opplæringslovens kapittel 9A en eventuell sammenheng mellom tillit til skolen og behovet for lovfestede dokumentasjonskrav?*

I tillegg hadde jeg formulert tre forskningsspørsmål:

1. Hvordan kommer tillit til skolen som institusjon til uttrykk i høringsinnspillene, og hvordan tematiseres kontroll av skolens arbeid?
2. Hvordan begrunnes ønsket om lovfestede dokumentasjonskrav i høringsinnspillene?
3. Hvordan kan skolens aktivitetsplikt med tilhørende dokumentasjonskrav tenkes å påvirke tilliten til skolen som institusjon?

Jeg velger å dele drøftingen i to deler, der den første delen omhandler sammenhengen mellom tillit og dokumentasjonskrav, slik det fremkommer av mine funn. Her ser jeg tilbake på høringsprosessen, og vurderer det som kom frem der. Jeg ser blant annet resultatene opp mot Axelsson og Høyen (2016) sine modeller for styringsreaksjoner og styringssituasjoner.

I den andre delen ser jeg fremover mot det som kan bli, og her drøfter jeg hvordan tilliten til skolen kan tenkes å bli påvirket av dagens lovverk rundt dokumentasjonskrav. Mitt siste forskningsspørsmål besvares her.

6.1 Sammenhengen mellom tillit og dokumentasjonskrav

Begrepene tillit og kontroll ble ikke direkte tematisert i lovforslaget, og er altså ikke noe høringsinstansene har uttalt seg om direkte. Vi må derfor ta utgangspunkt i at det er en fortolkning fra departementets side når de beskriver motstand mot manglende lovfesting av dokumentasjonskrav som uttrykk for manglende tillit til skolene. Dette er en fortolkning som kan være i tråd med Grimens (2009) definisjon, dersom man betrakter lovfestede krav som eksempler på forholdsregler. I denne oppgaven har jeg valgt å gjøre nettopp dette, og for å

kunne besvare mitt forskningsspørsmål blir det dermed avgjørende å undersøke hvorvidt høringsinstansene ønsket slike forholdsregler eller ikke.

I overkant av en fjerdedel av instansene stilte seg passivt støttende til forslaget om bortfall av vedtaksplikt, uten at denne ble erstattet av andre lovfestede krav. På bakgrunn av det teoretiske utgangspunktet for oppgaven, kan vi betrakte det slik at denne gruppen har vist tillit til skolens og skoleeiers egne vurderinger. Gruppen kan betraktes som at man har tillit til skolen, av den grunn at man er villig til å handle uten forholdsregler, altså uten lovfestede dokumentasjonskrav. Noen av instansene viser at man oppfatter aktivitetsplikten som strengere enn tidligere, og at dette innebærer større kontroll med skolens arbeid. Jeg ser denne gruppens uttalelser i sammenheng med Lindøes (2018, s. 47) beskrivelse av hvordan tillit opptrer i ulike former på en skala, fra blind tillit til en kalkulerende tillit hvor man gjør en vurdering av hva man kan vinne og tape. Instansene i denne gruppen trekker frem fordeler ved et lovverk som har større fokus på krav til handling enn til dokumentasjon, og at man har mer å vinne enn å tape ved en slik forskyvning. Det er altså ikke her vi finner den manglende tilliten som Kunnskapsdepartementet henviste til.

Både i gruppen som aktivt støttet departementets forslag og i de andre to gruppene fant jeg at det var stor enighet om at tydelige dokumentasjonskrav var viktige for elevenes rettssikkerhet, men også for å sikre at skolene har en felles forståelse for hvordan saker skal dokumenteres. Jeg har ikke sett åpenbare forskjeller mellom tillitsgivere og tillitsmottakere på dette punktet, med tanke på hvilken argumentasjon som er brukt. Det kan synes å være et felles ønske om kontroll, uten at det nødvendigvis er en direkte kobling mellom dette ønsket og manglende tillit.

I det teoretiske rammeverket for oppgaven har vi sett at kontroll er en forutsetning for tillit, særlig tillit til institusjoner (Grimen, 2009). Tillit til institusjoner krever at det finnes indre kontrollmekanismer, og vi har sett at flere instanser i denne gruppen, også blant tillitsmottakerne, er bekymret for at dokumentasjonskravene blir utydelige. Mange ber om at det fortsatt må stilles krav til dokumentasjon, enten direkte i lovteksten eller i form av pålegg fra lokale skolemyndigheter. Det trekkes frem at det fortsatt må sikres dokumentasjon av hensyn til elevenes rettssikkerhet og eventuell klagebehandling. Det kan synes å være enighet blant instansene på tvers av kategorier, om at elevenes rettssikkerhet må beskyttes og at utydelige dokumentasjonskrav utgjør en risiko. Som Grimen (2009) har beskrevet det, er det en naturlig reaksjon å ville ta forholdsregler for å beskytte oss mot risiko. Dette er en form for mistillit som ikke er «ond», men som er rasjonell på bakgrunn av en risikovurdering.

I tillegg til en slik vurdering av risiko knyttet til elevenes rettssikkerhet, og skolenes behov for dokumentasjon i eventuelle klagesaker, trekkes det også frem at tydelige dokumentasjonskrav er en fordel for skolene. Det kan synes som at mange instanser, særlig i kategorien tillitsmottakere, ønsker en institusjonalisert egenkontroll, slik Grimen (2009) og Bakken (2016) beskriver det. Ønsket om dokumentasjonskrav med denne begrunnelsen hviler ikke på en opplevd mistillit, men kan ses som et ledd i å bevare tillit og sikre en god behandling i skolemiljøsaker.

Ser vi til Axelsson og Høyers (2016, s. 53) beskrivelse av ulike styringsreaksjoner, synes det som å være enighet blant tillitsmottakere og tillitsgivere om å betrakte skolemiljøsaker som ordinære saker som krever planlagte handlinger. I et slikt perspektiv, der vi søker å ha klare planer for hvordan oppgaver skal løses, ser vi det Axelsson og Høyers (2016) kaller tynn institusjonell tillit og kontroll. Tilliten er begrenset til den aktuelle situasjonen som skal løses, og det er kontrollen som skaper tillit.

	Ordinær	Ekstraordinær
Spontan	Umiddelbare løsninger på vanlige hverdagsproblemer i en organisasjon, f.eks. en rask løsning på at det har oppstått et problem med dobbeltbooking av et møterom	Umiddelbare løsninger på uvanlige hendelser, f.eks. solidaritetshandlinger ved en katastrofe
Planlagt	Forutbestemte tiltak for å løse forutsette og gjentakende problemer, f.eks. policy mot mobbing på arbeidsplassen	Forutbestemte tiltak for å løse problemer ved uvanlige hendelser, f.eks. kriseplaner i en virksomhet

Den delen av høringsinstansene som støttet departementets forslag uten å samtidig be om at andre dokumentasjonskrav skulle innføres, kan ha vært preget av et annet syn. En tykk institusjonell forståelse vil innebære at skolene skal håndtere saker ved å gjøre egne vurderinger basert på normer som preger institusjonen, heller enn å handle etter forutbestemte prosedyrer (Axelsson & Høyers, 2016, s. 54). Innspill i denne gruppen kan ha vært basert på en slik forståelse, selv om jeg ikke har funnet det direkte påpekt i mitt materiale. Det kan også være slik at instanser i denne gruppen opplevde aktivitetsplikten som såpass tydelig og instruerende at en tilhørende dokumentasjonsplikt var overflødig. I dette tilfellet vil

instansene baseres på en tynn institusjonalisme selv om de ikke tok til orde for uttalte dokumentasjonskrav.

Ser vi på modellen som viser ulike styringrelasjoner (Axelsson & Høyser, 2016), må vi først ha klart for oss hvem som representerer de styrende og de styrte. Som tidligere nevnt er denne fordelingen sammenfallende med min kategorisering av tillitsmottakere og tillitsgivere. Elever og foresatte er tillitsgivere, samtidig som de er styrte fordi de ikke har direkte påvirkning på hvordan lovverket etterleves, men er avhengige av det. Skoler, skoleeiere og fylkesmenn er tillitsmottakere, og jeg betrakter dem som styrende fordi de forvalter praktiseringen av lovverket.

	Tynn institusjonell tillits- og kontrollforståelse hos styrte	Tykk institusjonell tillits- og kontrollforståelse hos styrte
Tynn institusjonell tillits- og kontrollforståelse hos styrende	1. Tillit og kontroll som sukker og kanel	2. Tillit og kontroll som ild og vann
Tykk institusjonell tillits- og kontrollforståelse hos styrende	3. Tillit og kontroll som ild og vann	4. Tillit og kontroll som sukker og kanel

Basert på mine funn, kan det sies at flertallet av instansene har en tynn institusjonell tillits- og kontrollforståelse. De fleste tar til orde for at dokumentasjonskrav er nødvendige, selv om det er ulike syn på hvordan disse skal utformes og hvorvidt de skal være lovfestede. Jeg har funnet liten forskjell på de styrte og de styrende, og vil derfor si at utfall 1 er det som beskriver situasjonen riktig. Her er begge parter enige om at kontroll er viktig, og at tillit oppstår som følge av kontroll. Den styrte ønsker og forventer at den styrende tar kontroll.

Samtidig har vi sett at Kunnskapsdepartementets opprinnelige forslag ble begrunnet med en tillit til at skoler og skoleeiere selv kunne gjøre sine vurderinger av dokumentasjonsbehov og -omfang. Selv om anbefalingene fra Djupedalutvalget var å erstatte vedtaksplikten med et annet lovfestet dokumentasjonskrav, valgte departementet å gå lenger i sitt forslag da de tok til orde for å fjerne alle lovfestede krav. Dette kan ses som uttrykk for en tykkere institusjonalisme. Når lovforslaget møtte motstand, kan det ses som et eksempel på situasjonen som er illustrert i utfall 3. Her ønsker den styrte sterkere kontrolltiltak enn den styrende legger opp til. Det ses som en risiko at den styrende ikke stiller tydelige krav, fordi

de styrte da kan oppfatte at oppgaven ikke er så viktig. Som vi har sett i teorikapittelet kan et slik utfall føre til at den styrende tvinges inn i en tynn institusjonell forståelse.

Kunnskapsdepartementets uttalelse om manglende tillit kan ses som problematisk, da mange av høringsinstansene faktisk ønsket tydelige krav. Grimen (2009) påpekte at kontroll ikke er motstykket til tillit, men en forutsetning for at tillit skal oppstå og bevares. Slik sett var departementets forslag om å fjerne allerede etablerte krav risikabelt fordi det hadde potensiale til å bygge ned tilliten til skolen som institusjon. Som Bakken (2016) påpekte er det også slik at man kan føle tillit fordi man har rettigheter. Når departementet snudde, og igjen sikret elevenes lovfestede rett til å få skolens arbeid dokumentert, kan dette ses som et forsøk på å sikre tillit i fremtiden.

Oppsummert kan det sies at tillit og kontroll er tematisert i innspillene, men at jeg har funnet få tegn på en uttrykt mistillit. De fleste instanser begrunner sitt ønske om fortsatte dokumentasjonskrav med hensynet til elevenes rettsikkerhet, og at det er en fordel for skolene å ha tydelige retningslinjer å forholde seg til.

6.2 Tillit til skolen som institusjon i fremtiden

Jeg vil her drøfte hvordan gjeldende krav til dokumentasjon kan tenkes å påvirke tilliten til skolen som institusjon i fremtiden, basert på teori om hvordan tillit bygges. Aller først gjør jeg kort rede for den todelte dokumentasjonsplikten som følger av dagens §9a-4 i opplæringsloven. Dette er et viktig bakteppe for å kunne vurdere hvordan tillit til skolen kan komme til å utvikle seg i fremtiden.

6.2.1 Den todelte dokumentasjonsplikten

Som vi har sett endret Kunnskapsdepartementet sitt lovforslag på bakgrunn av høringsinnspillene. Den vedtatte §9A-4 i opplæringsloven stiller nå krav til skriftlig plan «når det skal gjerast tiltak i ei sak». Det stilles ikke krav til at elev eller foreldre skal be om en plan, eller at skolen skal vurdere om saken tilsier det. Det er ikke formelle krav til utformingen av slike planer, men ifølge §9A-4 må de inneholde en oversikt over:

- a) Hvilket problem tiltakene skal løse

- b) Hvilke tiltak skolen har planlagt
- c) Når tiltakene skal gjennomføres
- d) Hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltakene
- e) Når tiltakene skal evalueres

Departementet skriver at kravet om aktivitetsplaner er en erstatning for enkeltvedtakene, og at «dokumentasjonskravet bør utløses samtidig som skolen har plikt til å sette inn tiltak» (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 32). Dette er knyttet til at en elev opplever å ikke ha det trygt og godt på skolen. Skolens plikt til å dokumentere trer altså i kraft når man skal sette inn tiltak, uavhengig av om elev eller foresatt ber om dette. Det er også verdt å merke seg at det ikke stilles noen krav til hva som gjør at eleven opplever å ikke ha det trygt og godt på skolen. Dokumentasjonsplikten er altså ikke nødvendigvis knyttet til avdekkede krenkelser eller lignende. Det er elevens subjektive opplevelse av skolemiljøet som skal ligge til grunn.

I tillegg til å skrive aktivitetsplaner, skal skolen også «dokumentere kva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikta» jfr §9A-4 (Opplæringsloven, 1998). Det vil si at man må dokumentere hva man har gjort for å oppfylle plikten til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak i enkeltsaker. Departementet påpeker at denne type dokumentasjon allerede er innarbeidet praksis ved de fleste skoler (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 33). Dokumentasjonen det her henvises til er referater fra møter og samtaler, observasjonslogger, trivselsundersøkelser mm.

Dokumentasjon som kan vise at aktivitetsplikten er oppfylt etterspørres av Fylkesmannen når de innhenter opplysninger om en sak. Dette skjer etter henvendelser fra elev eller foresatte som ikke er fornøyde med skolens håndtering, og skolens fremlagte dokumentasjon danner grunnlag for en vurdering av om aktivitetsplikten er oppfylt eller brutt. Djupedalutvalget foreslo i sin utredning at klageordningen burde knyttes til skolens plikt til å sette inn tiltak for å stoppe krenkelser og sørge for et trygt psykososialt skolemiljø (NOU 2015:2, 2015, s. 253), og begrunnet dette med at en slik avgrensning ville gjøre det mulig for klageinstansen å ta stilling til saken selv om elevens subjektive opplevelse legges til grunn for om hun eller han er krenket. Dette forslaget gir en mer konkret beskrivelse av hva klageinstansen skal vurdere, enn det som ble resultatet. I lovforslaget departementet la frem etter høringen ser vi at de holder fast ved sin vurdering som sier at Fylkesmannen skal vurdere om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt, riktignok med hovedvekt på om tiltakene er egnet til å sikre eleven et godt

skolemiljø (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 43). Her ser vi at den opprinnelige anbefalingen om forenkling av dokumentasjonskrav, og fokus på krenkelser i klagesaker, ikke fikk gjennomslag. Håndhevingsordningen, slik den virker nå, kan synes å legge til grunn at skolene kan dokumentere store deler av sin praksis.

6.2.2 Hva kan fremtiden bringe?

Dersom vi legger Kunnskapsdepartementets uttalelse om manglende tillit til grunn, er det behov for å gjenopprette tillit til skolen i skolemiljø saker. De vedtatte dokumentasjonskravene må kunne ses som et forsøk på å bidra til dette.

Som vi har sett i forrige underkapittel kan det synes å være en tynn institusjonell forståelse av forholdet mellom tillit og kontroll som preger mange av aktørene rundt skolen, og skolen selv. Kontroll er et premiss for tillit i en slik forståelse. Det er nærliggende å tenke seg at en institusjons faktiske oppfyllelse av det lovverk som regulerer den, påvirker omgivelsenes syn på om institusjonen er tillitsverdig. Julsrud (2018, s. 29) påpeker nettopp dette at tillit til institusjoner er avhengig av at systemene fungerer i tråd med det de lover. Tilliten er også avhengig av at kontrollørene som skal kontrollere, gjør det de skal (Grimen, 2009). Mistillit kan oppstå som resultat at brutte løfter.

Som tidligere vist er det en utbredt oppfatning blant skoler i dag av at dokumentasjonskravene nå er strengere enn tidligere. Selv om dokumentasjonskravet er mindre formalistisk, vil mange skoler oppleve at innslagspunktet er lavere enn før. Dette skyldes at det skal dokumenteres i alle saker der det settes inn tiltak, uavhengig av henvendelser fra elever og foresatte. Departementet trekker selv frem at terskelen for når planen skal lages er tydeligere enn terskelen for å fatte enkeltvedtak var (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 33), og dette kan forstås som at terskelen er lavere. Det kan tenkes at det vil bli skrevet flere aktivitetsplaner enn det tidligere ble skrevet enkeltvedtak, fordi skolene selv skal ta initiativ til å lage slike planer uavhengig av henstillinger fra elev eller foresatte. Departementet påpeker samtidig at omfanget av den skriftlige planen må tilpasses den enkelte sak, slik at i saker der det settes inn raske og enkle tiltak vil planen være kort.

Når vi vet at brutte løfter kan bryte ned tillit, er det svært vesentlig at skolene oppfylder kravene som stilles. Skulle man lykkes med dette, ser vi muligheten for at tilliten til skolen øker fordi man kan vise til sterke indre kontrollmekanismer. Som vi har sett er slike

mekanismer et premiss for tillit til institusjoner (Grimen, 2009). Samtidig gir økte krav også økt risiko for mangler. Som vi har sett synes det å ha vært enighet blant de fleste av de styrende og de styrte om en relativ tynn institusjonell forståelse av forholdet mellom tillit og kontroll, og et sammenfallende ønske om å ha egnede kontrolltiltak. Dersom den vedtatte lovendringen hadde som intensjon å stramme inn kontrollen ytterligere, og skolene ikke opplever dette som berettiget, kan det utvikle seg en situasjon hvor den institusjonelle forståelsen ikke lenger er sammenfallende mellom den styrte og den styrende. Dersom den styrte oppfatter kontrolltiltakene som demotiverende, står vi i fare for at oppgavene neglisjeres og at kravene ikke oppfylles (Axelsson & Høyer, 2016). En slik utvikling kan føre til redusert tillit til skolen som institusjon, noe som på sikt kan lede til enda sterkere kontrolltiltak.

Som Grimen (2009) har påpekt, handler tillit om å overlate noe av verdi til en annen. Det er elever og foresatte som er tillitsgiverne, og som selv vurderer om de oppfatter skolen som tillitsverdig eller ikke. Lytter vi til deres stemmer, hører vi at det som betyr aller mest er at noen gjør noe for å hjelpe dem når de opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt (Uthus, 2017). Foresatte har også et behov for å oppleve at saken tas på alvor, og de trenger å vite hva som blir gjort (Støen et al., 2018). Klarer skolen dette, er det sannsynlig at elever og foresatte opplever tillit, og at det ikke er dokumentasjonen som er mest avgjørende. Når vi vet at lovrevisjonen har ført til at skoler tar raskere tak i saker og at elevenes stemme i større grad blir hørt (Deloitte, 2019), kan dette gi grunn til optimisme også med tanke på tillitsbygging.

En slik utvikling vil være avhengig av klok ledelse, og at man utnytter handlingsrommet på en god måte. Som vi har sett er det slik at kontroll koster, noen ganger så mye at man ikke har råd til å holde ved like det som skal beskyttes (Grimen, 2009). Julsrud (2018) har også pekt på at når man ikke har behov for omfattende kontroll og overvåking, kan tid og ressurser brukes på andre oppgaver. Trivsel og ytelse synes også å øke når en institusjoner preget av tillit. Dermed kan det bli skolelederens oppgave å balansere hensynene mellom dokumentasjonskrav og andre oppgaver knyttet til arbeidet med skolemiljø. Da er det vesentlig å være seg bevisst hva som bygger tillit og hva som bryter den ned.

7. Avslutning

Denne oppgaven har hatt som formål å belyse tillit til skolen som institusjon, med utgangspunkt i høringsprosessen før opplæringslovens kapittel 9A ble revidert i 2017. Jeg ønsket å undersøke grunnlaget for Kunnskapsdepartementets uttalelse om manglende tillit til at skolene selv kunne vurdere dokumentasjonsbehovet i skolemiljø saker. Ved hjelp av analyse av alle høringsinnspillene har jeg besvart mitt forskningsspørsmål, med tilhørende underspørsmål.

Oppgaven viser at omtrent halvparten av høringsinstansene faktisk støttet departementets opprinnelige lovforslag om bortfall av vedtaksplikten. Samtidig bekrefter analysen at svært mange høringsinstanser tok til orde for fortsatte dokumentasjonskrav. Både tillitsgivere og tillitsmottakere argumenterte sterkt for at dokumentasjonskrav er viktige for å sikre elevenes rettssikkerhet. Departementet ser ut til å ha tolket disse synspunktene som manglende tillit til skolenes egne vurderinger. Som vi har sett kan funnene også tolkes på andre måter, nemlig som et uttrykk for et sterkt ønske om fortsatt innebyggede kontrollmekanismer i skolen som institusjon. Kontroll kan være en forutsetning for tillit, særlig tillit til institusjoner, og nedbygging av kontrolltiltak innebærer en risiko for at tilliten kan minske. Slik sett kan et fortsatt ønske om dokumentasjonskrav, også fra de styrte, være et tydelig signal på at man tar oppgaven på alvor og forventer at den som styrer gjør det samme.

Den todelte dokumentasjonsplikten som følger av opplæringslovens §9A-4, stiller høye krav til dokumentasjon av skolens arbeid. Mange mener at dagens dokumentasjonskrav er strengere enn tidligere, og det hersker noe usikkerhet rundt hvor mye som skal dokumenteres. Når vi vet at mistillit kan oppstå av brutte forventninger og løfter, er det vesentlig at skolene oppfyller de kravene som stilles. Samtidig vet vi at elever og foresattes tillit til skolen hovedsakelig bygger på hva man faktisk gjør for å bedre skolemiljøet, så for dem er det mer avgjørende hvordan aktivitetsplikten oppfylles enn hvordan den dokumenteres. Tydelig styring krever også god ledelse for at man skal komme i mål.

8. Referanseliste

- Alberti-Espenes, J., Jenssen Houg, B. & Anker Teisberg, K. (2015). *En for alle: Hvordan håndtere konflikt, krenkelse og mobbing i skolen*. Oslo: Cappelen Damm.
- Andenæs, K., & Møller, J. (Red.) (2016). *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Axelsson, J & Høyen, H.C. (2016). Tillit og kontroll – som ild og vann eller som sukker og kanel? I H.C. Høyen, S. Kasa & B. S. Tranøy (Red.), *Tillit – styring – kontroll* (s. 47-59). Oslo: Universitetsforlaget.
- Bakken, T. (2016). Tillitens risiko. I H.C. Høyen, S. Kasa & B. S. Tranøy (Red.), *Tillit – styring – kontroll* (s. 27-46). Oslo: Universitetsforlaget.
- Befring, E. (2007). *Forskningsmetode med etikk og statistikk*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Biesta, Gert J. J. (2010). *Good Education in an Age of Measurement. Ethics, Politics, Democracy*. Boulder, Colorado: Paradigm Publishers.
- Creswell, J. W. (2012). *Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research*. Boston: Pearson.
- Deloitte AS (2019). *Evaluering av nytt kapittel 9A i opplæringsloven*. Hentet fra: <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2019/evaluering-av-kap.-9a-i-opplæringsloven-2019.pdf>
- Gilje, N. (2017). Hermeneutik- teori og metode I M. Järvinen & N. Mik-Meyer (Red.), *Kvalitativ analyse. Syv traditioner* (s. 127-152). København: Hans Reitzels forlag.
- Grimen, H. (2009). *Hva er tillit?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Grimen, H. (2012). Gode institusjoners betydning for tillit. I H. Grimen H, & H. Skirbekk (Red.), *Tillit i Norge*. Oslo: Res Publica.
- Grindheim, J. E., Skutlaberg, L. S., Høgestøl, A., Rasmussen, I., & Wøien Hansen, V. (2014). *Rapporterings-og dokumentasjonskrav i skolesektoren*. Hentet her:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Rapporterings--og-dokumentasjonskrav-i-skolesektoren/id2345613/>

Holven, S. & Storesund, A.E. (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*. (Masteroppgave). Hentet fra: <https://nla.brage.unit.no/nla-xmlui/handle/11250/2602470>

Høyer, H. C., Kasa, S., & Tranøy, B. S. (2016). Introduksjon og innledning (s. 11-26). I H. C. Høyer, S. Kasa & B. S. Tranøy (Red.), *Tillit, styring, kontroll*. Oslo: Universitetsforlaget.

Irgens, Eirik J. (2016). *Skolen. Organisasjon og ledelse, kunnskap og læring*. Bergen: Fagbokforlaget

Jakhelln, H. & Møller, J. (2016). Retten i skolen – styring og sikring. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen. Mellom pedagogikk, juss og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Johannesen, L. E. F., Rafoss, T. W., & Rasmussen, E. B. (2018). *Hvordan bruke teori? Nyttige verktøy i kvalitativ analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Julsrud, T. E. (2018). *Organisatorisk tillit. Grunnlaget for samarbeid i nettverkens tid*. Bergen: Fagbokforlaget. S. 24-35 = 11 sider

Kjørup, S. (2008). Menneskevidenskabene. 2: Humanistiske forskningstraditioner (s. 161-190) I S. Kjørup, *Konstruktivismen*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

Kunnskapsdepartementet (2016a). *Høringsnotat. Forslag til endringer i opplæringsloven og friskoleloven (nytt kapittel om skolemiljø)*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5b19bede3b07465890b3c0f5de0f00e9/horningsnotat-endringer-i-opplaringsloven-nytt-kapittel-om-skolemiljo.pdf>

Kunnskapsdepartementet (2016b). *Høring. Endringer i opplæringsloven og friskoleloven – Nytt kapittel om skolemiljø*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tittel/id2483904/?expand=horings svar&lastvisited=83dba085-abf8-4e04-b2ac-a66396edf1cc>

- Kunnskapsdepartementet (2017). *Prop. 57 L. (2016 – 2017). Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-57-l-20162017/id2539013/sec1>
- Langfeldt, G. (2008). *Ansvar og kvalitet: Strategier for styring i skolen*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Lewin, N. (2018). Høyesteretts stemme om mobbing i skolen (s. 31-47). I J. Støen, H. Fandrem & E. Roland (Red.), *Stemmer i mobbesaker. Resultater og erfaringer frå Stigma-prosjektet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lincoln, Y.S., Lynham, S.A., & Guba, E.G og Lyncoln, Y.S. (2011). Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences. I N.K. Denzin & Y.S. Lincoln (Red.), *The Sage handbook of qualitative research* (4. utg., s. 97-128). London: Sage.
- Lindgren, S. (2011). Tekstanalyse. I K. Fangen & A.-M. Sællerberg (Red.), *Mange ulike metoder* (s. 266-279). Oslo: Gyldendal.
- Lindøe, Preben H. (2018). *Risiko, tillit og kontroll. Et aktørperspektiv på risikostyring*. Oslo: Gyldendal.
- Luhmann, N. (1999). *Tillid – en mekanisme til reduktion af social kompleksitet*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Moen, E. (2015). *Slik stopper vi mobbing – en håndbok*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Møller & Sivesind (2016). Rektors blikk på opplæringslovens rettslige regulering. I Andenæs, K., & Møller, J. (Red.), *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 161-181). Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2015:2 (2015). *Å høre til – Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-2/id2400765/sec>
- Opplæringslova (1998). Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (LOV-1998-07-17-61). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>

Skilbrei, M-L. (2019). *Kvalitative metoder. Planlegging, gjennomføring og etisk refleksjon*. Bergen: Fagbokforlaget.

Støen, J., Fandrem, H. & Roland, E. (Red.). (2018). *Stemmer i mobbesaker: Resultater og erfaringer fra Stigma-prosjektet*. Bergen: Fagbokforlaget.

Svele, A. (Red.) (2018). *Juss for skoleledere*. Oslo:Universitetsforlaget.

Tufte, P. A. (2011). Kvantitativ metode. I K. Fangen & A.-M. Sellerberg (Red.), *Mange ulike metoder* (s. 71-99). Oslo: Gyldendal.

Utdanningsdirektoratet (2010). *Retten til et godt psykososialt miljø* (Rundskriv 2-2010).

Hentet fra: <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Laringsmiljo/Udir-2-2010-psykososialt-miljo/?depth=0&print=1>

Utdanningsdirektoratet (2017). *Skolemiljø* (Rundskriv 3- 2017). Hentet fra:

<https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Laringsmiljo/skolemiljo-udir-3-2017>

Uthus, M. (2017). *Elevens psykiske helse i skolen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Vedlegg 1: Oversikt over høringsinstanser gruppert som tillitsgivere

ADHD Norge	Likestillings- og diskrimineringsombudet
Barneombudet	Mental Helse Ungdom
Dysleksi Norge	Mobbeombudene i Norge
Elev- og lærlingombudene i Norge	Mobbeombudet og KFU – Kommunalt foreldreutvalg i Stavanger
Elevorganisasjonen	NFU – Norsk forbund for utviklingshemmede
Forandringsfabrikken / Skoleproffene	Odinstiftelsen
Foreldrenettverk mot mobbing	Redd Barna
FUG – Foreldreutvalget for grunnopplæringen	RKBU Vest – Regionalt kunnskapssenter for barn og unge
Foreningen Mobbing i skolen	Stiftelsen Rettferd for taperne
FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold	Unicef Norge
HLF – Hørselshemmedes landsforbund	Unge funksjonshemmede
Landsforeningen for voldsofre	

Vedlegg 2: Oversikt over høringsinstanser gruppert som tillitsmottakere

<p>Kommuner:</p> <p>Andebu kommune</p> <p>Arendal kommune</p> <p>Asker kommune</p> <p>Askim kommune</p> <p>Aurskog-Høland kommune</p> <p>Bergen kommune</p> <p>Bærum kommune</p> <p>Drammen kommune</p> <p>Eidsberg kommune</p> <p>Flå, Nes, Ål, Hol og Hemsedal kommune</p> <p>Gjerdrum kommune</p> <p>Gol kommune</p> <p>Herøy kommune</p> <p>Horten kommune</p> <p>Karmøy kommune</p> <p>Klæbu kommune</p> <p>Kristiansand kommune</p> <p>Lillehammer kommune</p> <p>Lyngdal kommune</p> <p>Lørenskog kommune</p> <p>Melhus kommune</p> <p>Nea-regionen (Tydal, Selbu, Malvik og Klæbu kommune)</p> <p>Nissedal kommune</p>	<p>Oppvekstavdelingen i Skien kommune</p> <p>Rælingen kommune</p> <p>Sarpsborg kommune</p> <p>Skedsmo kommune</p> <p>Stavanger kommune</p> <p>Telemark kommune</p> <p>Trondheim kommune</p> <p>Tydal kommune</p> <p>Tønsberg kommune</p> <p>Vestby kommune</p> <p>Fylkeskommuner:</p> <p>Aust-Agder fylkeskommune</p> <p>Buskerud fylkeskommune</p> <p>Hedmark fylkeskommune</p> <p>Hordaland fylkeskommuner</p> <p>Møre og Romsdal fylkeskommune</p> <p>Oppland fylkeskommune</p> <p>Sogn og Fjordane fylkeskommune</p> <p>Sør-Trøndelag fylkeskommune</p> <p>Vest-Agder fylkeskommune</p> <p>Vestfold fylkeskommune</p> <p>Østfold fylkeskommune</p> <p>Andre:</p> <p>KFF – Kristne Friskolers Forbund</p> <p>KS – Kommunesektorens organisasjon</p>
---	--

Representanter for ansatte i skolen:

Fagforbundet

NL – Norsk Lektorlag

Skolelederforbundet

Skolelederforbundet Vest-Agder

Skolenes landsforbund

Utdanningsforbundet

Bykle barne- og ungdomsskole

Fylkesmenn:

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder

Fylkesmannen i Buskerud

Fylkesmannen i Finnmark

Fylkesmannen i Hedmark

Fylkesmannen i Hordaland

Fylkesmannen i Møre og Romsdal

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag

Fylkesmannen i Nordland

Fylkesmannen i Oppland

Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Fylkesmannen i Rogaland

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Fylkesmannen i Telemark

Fylkesmannen i Troms

Fylkesmannen i Vestfold

Fylkesmannen i Østfold

Vedlegg 3: Høringsinstanser gruppert som «andre»

Andre:

Arbeids- og sosialdepartementet

BUF-dir

Datatilsynet

Det utdanningsvitenskapelige fakultet, UiO

Fellesorganisasjonen

Forsvarsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet

Helsedirektoratet

Jussformidlingen

Justis- og beredskapsdepartementet

NHO – Næringslivets Hovedorganisasjon

Partiet De Kristne

Samferdselsdepartementet

Universitetet i Stavanger – Læringsmiljøsentret

Utdanningsdirektoratet

Utenriksdepartementet