

Kunnskapsdepartementet
v/sekretariatet for opplæringslovutvalget

Utfordringer med dagens regelstyring – innspill fra Utdanningsforbundet

Utdanningsforbundet viser til møtet mellom referansegruppen og opplæringslovutvalget 6. mars, hvor vi er gitt anledning til å gi innspill til utfordringer med dagens regelstyring av grunnopplæringen.

Prinsipielt sett mener Utdanningsforbundet at en offentlig utdanningssektor med nasjonale standarder i lov og styring av ressurser til utdanning, i større grad sikrer likeverdig opplæring på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Dersom en ønsker å nå felles nasjonale mål for god utdanning og sikre elevers rettigheter, vil det etter Utdanningsforbundets syn være nødvendig med sterkere nasjonal styring gjennom lovverk på noen områder.

Utdanningsforbundet har strukturert det vi opplever som hovedutfordringer med dagens styring gjennom to hovedtemaer:

1. Rammestyring og et likeverdig opplæringstilbud
2. Styring og profesjonsansvar

Disse to hovedtemaene er nært knyttet til hverandre, og må drøftes i sammenheng. Det er for eksempel en relevant problemstilling om rammestyring som prinsipp er best egnet til å legge til rette for et nødvendig handlingsrom for profesjonsansvar, eller om rammestyring som et overordnet prinsipp hindrer en eventuell presisering av lærernes profesjonelle ansvar i lov- og regelverk.

I dette innspillet har vi valgt å drøfte de to nevnte hovedtemaene hver for seg, med begrunnelse i at det er de overordnede styringsprinsippene som legger føringer for hva som kan og bør reguleres lengre ned i styringssystemet.

Forholdet mellom rammestyring og et likeverdig opplæringstilbud

I mandatet er utvalget blant annet bedt om å utarbeide forslag til regulering som ivaretar målene og prinsippene for grunnopplæringen slik disse er nedfelt i opplæringslovens formålsparagraf og sentrale styringsdokumenter. Det er samtidig lagt føringer i mandatet for at utvalget skal ta hensyn til lokalt selvstyre og prinsippet om rammestyring av kommuner og fylkeskommuner.

Disse forventningene i mandatet innebærer at forholdet mellom prinsippene om økonomisk og juridisk rammestyring og retten til et likeverdig opplæringstilbud må bli sentrale problemstillinger som drøftes i utvalgets arbeid. Overordnet sett skal opplæringsloven synliggjøre nasjonale prioriteringer, samtidig som den åpner for at kommunalforvaltningen kan løse oppgavene på en måte som er tilpasset lokale forhold.

Flere regjeringer har over tid pekt på forskjellene i resultater mellom skoler og innad på skoler som en hovedutfordring. Senest i Meld. St. 21 (2016-2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* gir regjeringen uttrykk for at:

«Samlet sett mener regjeringen at disse resultatene indikerer at norske skoler og kommuner i ulik grad har greid å gi et likeverdig opplæringstilbud til alle elever. Det har gitt for store forskjeller i elevens faglige og sosiale utvikling, og for store forskjeller i læringsmiljø».

I den samme meldingen uttaler regjeringen videre:

«Opplæringsloven er det mest sentrale virkemiddelet nasjonale myndigheter har for at elevene skal få et likeverdig opplæringstilbud».

I NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring* peker Borge-utvalget på flere kjente svakheter ved rammestyring. I følge utvalget vil rammestyring skape aksept for forskjeller mellom kommunene i kvaliteten på kommunale tjenester. I tillegg kan rammestyring føre til et uklart politisk ansvarsforhold mellom staten og kommunene. Også i Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel* blir det understreket at rammestyring innebærer at det må være aksept for en viss variasjon i tjenestetilbudet mellom kommuner. Det er store variasjoner i lokale forhold og behov, og derfor vil rammestyring og lokal handlefrihet være en forutsetning for å kunne gi tilpasninger til disse lokale variasjonene.

Utdanningsforbundet viser i denne sammenheng til føringene som er lagt i mandatet for at utvalget skal ta hensyn til lokalt selvstyre og prinsippet om rammestyring av kommuner og fylkeskommuner. Forholdet mellom disse overordnede styringsprinsippene bør etter vårt syn drøftes i sammenheng med det som altså er kjente utfordringer med rammestyring som overordnet styringsprinsipp, og målet om et likeverdig opplæringstilbud gjennom mindre forskjeller mellom elever og skoler. Utvalget bør gjøre en grundig drøfting av hvor balansen mellom disse to hensynene bør ligge.

Spenningen mellom hensynene til utvikling av den lokale skolepolitikken på den ene siden og hva som ligger i at kommunen er et instrument for staten i gjennomføringen av statlig skolepolitikk, bør vies oppmerksomhet i utredningen. I denne forbindelse viser Utdanningsforbundet til Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*, der det blant annet blir vist til at siden kommunene løser viktige velferdsoppgaver på vegne av staten, må staten sette premisser for den kommunale virksomheten. Spørsmålet om statlig styring vil ikke dreie seg om staten skal styre, men om *hvordan* den skal styre.

Utvalget bør også vurdere spenningen mellom rammestyring og rettsikkerheten til elever og foresatte når det gjelder ulike kvaliteter ved opplæringstilbudet. Prinsippet om rammestyring er et

generelt prinsipp. Et viktig spørsmål er om man kan vurdere det lokale handlingsrommet på samme måte i forhold til alle typer kommunale tilbud. Utdanningsforbundet vil hevde at dette handlingsrommet ikke kan vurderes på samme måte for et utdanningstilbud som har livslange konsekvenser for barn og unge, som mange andre kommunale tilbud. Etter vårt syn bør det i denne forbindelse også tas hensyn til at barn og unge i skolealder ikke kan påvirke kommunale myndigheters beslutninger i samme grad som resten av befolkningen kan.

Når det gjelder de mer overordnede problemstillingene knyttet til styring av grunnsopplæringen gjennom regelverk, har vi til nå pekt på noen grunnleggende dilemmaer og styringsutfordringer som vi mener bør drøftes i utvalgets utredning. I tillegg til disse nevnte problemstillingene, er det en rekke mer konkrete problemstillinger og utfordringer innenfor grunnsopplæringen, som for eksempel:

- For stort innslag av og store variasjoner i bruken av ukvalifisert undervisningspersonale
- Store forskjeller i graden av skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen
- Betydelig variasjon i lærertetthet i sammenlignbare kommuner og skoler
- Store forskjeller i ressursbruk mellom skoler og kommuner
- Nasjonale tilsyn har over tid vist manglende regelverksetterlevelse i kommunene. I hvilken grad dette bidrar til de store forskjellene i resultater bør være en del av drøftingen av forholdet mellom statlig styring og lokal handlefrihet.

Hvordan et framtidig regelverk for grunnsopplæringen bør innrettes for å rette opp i disse og andre utfordringer, går vi ikke nærmere inn på i dette første skriftlige innspillet til utvalget. Vi regner med at disse og andre problemstillinger kan drøftes med utvalget og sekretariatet underveis i arbeidet med utredningen.

Styring og profesjonsansvar

Prinsippet om rammestyring må også vurderes i sammenheng med hva som er en god balanse mellom det lokalpolitiske ansvaret og det profesjonelle ansvaret som bør ligge hos profesjonen - skoleledere og lærere. Erfaringer med dagens regelverk viser at lokale myndigheter griper inn på en styrende måte i beslutninger som Utdanningsforbundet mener bør ligge hos lærerprofesjonen. Etter vår vurdering skyldes dette at dagens regelverk i liten grad beskriver hvilke beslutninger som skal ligge til lærerprofesjonen og den enkelte skole. OECD sine rapporter *Education at a Glance* viser at sammenlignet med andre land ligger mye beslutningsrett i utdanningssektoren i Norge på kommunalt nivå, mens det i mange andre land ligger mer beslutningsrett både på nasjonalt nivå og på skolenivået.

Gitt betydningen av det viktige samfunnsoppdraget lærerprofesjonen forvalter, er det naturlig at de overordnede rammene for oppdraget er definert av myndighetene. Samtidig er oppdraget av en så kompleks karakter at profesjonen trenger en betydelig grad av autonomi og mulighet for skjønnsutøvelse for å løse det. Læreryrket handler dypst sett om å myndiggjøre barn, unge og voksne slik at de kan finne sin egen vei til kunnskap og klokskap. Det er en ufravikelig forutsetning at lærere ser den enkelte, og legger den enkeltes behov og forutsetninger til grunn for sin profesjonsutøvelse.

Læreren er i begrenset grad skrevet inn i opplæringsloven som pliktsubjekt, men lærerens ansvar er likevel stort og komplekst, både faglig, pedagogisk, etisk og juridisk. Læreren må gis rom til å bruke sitt faglige skjønn til å vurdere hva som er i elevenes interesse, i samsvar med lov og planverk, i bestemte situasjoner. Dette forutsetter at læreren har et nødvendig profesjonelt handlingsrom til å utøve sitt skjønn. I denne sammenheng er det viktig å understreke at profesjonelt handlingsrom ikke betyr at den enkelte lærer står fritt i å gjennomføre enhver undervisningsform uten å redegjøre for sine valg eller åpne for innsyn utenfra. Lærerens valg av metode går for seg i et faglig, pedagogisk og etisk tolkningsfellesskap som er definert av lærerkollegiet, myndigheter, elever, foresatte og andre aktører. Læreren har et ansvar for å begrunne fremgangsmåten sin i relevant forskning, praktisk erfaring, kjennskap til den aktuelle konteksten, samt etisk og didaktisk refleksjon.

Lærerrollerapporten viser til at lokal handlefrihet var en sentral målsetting med Kunnskapsløftet i kombinasjon med at lærere, rektorer og kommuner i større grad ble ansvarliggjort for elevenes resultater (med vekt på nasjonale prøver). Rapporten beskriver hvordan Kunnskapsløftet har blitt fulgt opp av verktøy og tiltak for å sikre at lærerne tar ansvaret de har fått. Disse verktøyene og tiltakene har igjen generert informasjon som politikere oppfatter at de må gjøre noe med. Resultatet har blitt omfattende støtte- og kontrolltiltak i kjølvannet av implementeringen av Kunnskapsløftet. Denne floraen av tiltak og kontroll, kombinert med en generell rettsliggjøring av utdanningsfeltet og forsterket tilsynsvirksomhet, har for mange lærere gitt mindre handlingsrom for utøvelse av profesjonelt skjønn og en følelse av overstyring, stikk i strid med intensjonen i Kunnskapsløftet. Dette omtaler Lærerrollerapporten som «desentraliseringens paradoks».

I behandlingen av Meld. St. 28 *Fag – fordypning – forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet* ba Stortinget regjeringen om å sikre at «*det er lærernes ansvar og faglige skjønn som skal avgjøre hvilke metoder og virkemidler som tas i bruk i undervisningen for å nå kompetansemål og oppfylle skolens generelle samfunnsmandat*». Stortingets vedtak legger et økt ansvar, og skaper samtidig et større handlingsrom for lærerprofesjonen. Dette er et ansvar som profesjonen ønsker å ta. Profesjonen har da også tatt flere initiativ for profesjonsutvikling, blant annet gjennom implementeringen av *Lærerprofesjonens etiske plattform* og formidling av utdanningsforskning gjennom nettstedet Utdanningsforskning.no. Gode rammevilkår, en tydelig ansvars- og rolledeling, samt medvirkning og god dialog er avgjørende for videre utvikling.

Mandatet for utvalget presiserer at opplæringsloven skal «*hjemle og beskytte elevers rettigheter og behov og at profesjonsutøverne gis tilstrekkelig rom for skjønnsutøvelse*». Men kan en målsetting om «*tilstrekkelig rom for skjønnsutøvelse*» reguleres i loven? Er det ønskelig at en slik målsetting reguleres? Hvordan (på hvilket nivå) kan dette i så fall gjøres?

Utdanningsforbundet ønsker en regulering som legger til rette for utøvelse av profesjonelt skjønn og profesjonsutvikling innenfra, i tråd med anbefalingene i Lærerrollerapporten. Vi imøteser utvalgets diskusjoner av hvordan regelverket kan legge til rette for at lokale og sentrale myndigheter støtter lærernes profesjonalisering innenfra gjennom å styrke vilkårene for skjønnsutøvelsen. En slik drøfting bør gå inn i dilemmaene og spenningene mellom sentralisering og desentralisering samt handlingsrom og kontroll. Drøftingen bør problematisere byråkratiseringen, utfordringene og dilemmaene som fulgte med Kunnskapsløftet. Den bør også se nærmere på hvilke elementer ved dagens system som kan være til hinder for profesjonalisering innenfra. Målet må være en bedre

balanse mellom en sterk og selvstendig rolle for lærerprofesjonen, samtidig som sentrale og lokale myndigheter legger rammer som gir tilstrekkelig sikkerhet for at samfunnsoppdraget blir ivaretatt på en god måte.

Et sentralt punkt i utvalgets diskusjoner må bli hva som skal ligge i begrepet «lokalt handlingsrom», jf. mandatet. Innebærer begrepet med nødvendighet at myndighet delegeres til kommunalt og fylkeskommunalt nivå? Eller kan man tenke seg at større myndighet delegeres til skolenivå? Eventuelt direkte til lærerne? Utvalgets drøfting bør avklare roller og ansvar og dermed bidra til å redusere usikkerheten om hva som skal ligge i lærernes «*ansvar og faglige skjønn som skal avgjøre hvilke metoder og virkemidler som tas i bruk i undervisningen for å nå kompetansemål og oppfylle skolens generelle samfunnsmandat*», jf. Stortingets vedtak. Hvordan mener utvalget at Stortingets vedtak bør komme til uttrykk i loven? Hvor langt strekker lærerprofesjonens skjønnsutøvelse seg? Hvordan kan lokale myndigheters instruksjonsmyndighet begrenses slik at den ikke griper inn i lærernes profesjonelle ansvar? Målsettingen må etter Utdanningsforbundets oppfatning være at regelverket legger til rette for at profesjonen kan utøve sitt faglige skjønn, til beste for det enkelte barn, og gitt den faktiske situasjonen, i samsvar samfunnsoppdraget.

Utfordringer:

- KL06s målsetting var økt handlefrihet, samtidig som testing, rangering og økte krav til dokumentasjon begrenser denne handlefriheten i den andre enden. Internasjonal innflytelse forsterker denne trenden.
- En utfordring at grensene for instruksjonsmyndigheten til lokal skolemyndighet er uklare
- En utfordring at rolle- og ansvarsdelingen mellom aktørene i utdanningssektoren er utydelig