

Utfordringer med regelstyringen av grunnopplæringen

Leseveiledning

- Dette er et foreløpig utkast. Teksten ikke er kvalitetssikret og ikke alle deler av teksten er behandlet av Opplæringslovutvalget.
- I teksten er det gjennomgående brukt «elever», men at teksten gjelder stort sett også lærlinger mv. og voksne.
- «Kommuner» er i stor grad brukt som fellesbetegnelse for kommuner og fylkeskommuner, men det er ikke helt gjennomarbeidet.
- Det er oppsummeringer av punktene i notatet i pkt. 3.5, 4.6, 5.5 og 7.4. I pkt. 8 er det en samlet oppsummering.
- Det er enkelte merknader i klamme om at det mangler tekst e.l.

1 Om notatet

Det kan være flere grunner til at det er behov for å revidere en lov. Én viktig grunn er at samfunnet endrer seg. Andre årsaker kan være at loven ikke oppnår det formålet, den utviklingen eller den verdioppfatningen den var ment å oppnå. Det kan også være at det er ønske om å gi nye politiske signaler, at det er endringer i organisatoriske forutsetninger eller i omkringliggende regelverk, at lovens ordlyd ikke er dekkende for en ønsket rettslig løsning eller at loven ikke lenger er tilpasset moderne språkbruk. Det kan også være trekk ved selve lovprosessen som tilsier revisjon.

Opplæringslovutvalgets mandat trekker fram noen forhold ved dagens regelverk som gjør det ønskelig med en helhetlig gjennomgang av regelverket på grunnopplæringens område. Det pekes blant annet på tiden som har gått siden forrige lovrevisjon, at loven er relativt omfangsrik og detaljert, at den har vært endret en rekke ganger og at det er utviklet betydelig tolkningspraksis. Mandatet viser dessuten til den pågående kommune- og regionreformen og at det har vært gjennomført reformer og tiltak som til en viss grad har endret forutsetningene for dagens opplæringslov, og at det nå pågår en kommune- og regionreform.

Opplæringslovutvalget vurderer i dette kapitlet hva som er utfordringen med dagens regelstyring av grunnopplæringen og dermed hvilket behov denne lovrevisjonen skal dekke.

2 Kunnskapsgrunnlaget

Det er en utfordring for Opplæringslovutvalgets arbeid at det finnes lite kunnskap om hvordan regelstyring fungerer på opplæringsområdet.

I *LEXEL-prosjektet (Legal standards and Professional Judgement in Educational Leadership)*¹, har forskere studert hvordan ledere på ulike nivåer i skolen fortolker og

¹ Prosjektet har hatt støtte fra Norges forskningsråd. Prosjektet pågikk fra 2011–2016. Resultater fra prosjektet er oppsummert i Andenæs & Møller, 2016.

håndhever lovverket i et samspill med andre aktører. Resultatene fra dette prosjektet er relevant for utvalgets arbeid.

Et annet kunnskapsgrunnlag for utvalget er de undersøkelsene² som ble gjennomført i forbindelse med prosjektet «Klart lovspråk»³. Undersøkelsene gir oss informasjon om hvordan ulike brukere forholder seg til lover, om forståelsen av opplæringsloven og hva som gjør en lov «brukervennlig».

I tillegg er det enkelte statlig initierte undersøkelser som gir oss relevant kunnskap om regelstyringen. Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) har gjennomført flere undersøkelser som gir informasjon om regelstyringen, blant annet har Difi kartlagt virkemiddelbruken på opplæringsområdet og andre velferdsområder. NIFU gjennomfører to årlige spørreundersøkelser i skolesektoren på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Flere av disse spørreundersøkelsene gir også relevant informasjon om hvordan dagens regelstyring oppleves av aktørene i opplæringssektoren.

Fylkesmannens og Utdanningsdirektoratets årsrapporter har også vært en kilde til informasjon om utfordringer med dagens regelstyring. Blant annet gir oppsummeringer av tilsynsresultater og klagesaker relevant kunnskap om etterlevelsen av regelverket.

Det har også vært gjennomført flere undersøkelser som gir informasjon om hvordan regelverket etterleves og hvordan regelverket fungerer i praksis. Sentrale eksempler er Riksrevisjonens undersøkelser på grunnopplæringsens område⁴ og Barneombudets undersøkelser av spesialundervisning i grunnskolen⁵.

I tillegg har utvalget sett hen til et mer generelt kunnskapsgrunnlag om regelstyring og kunnskap og erfaringer fra andre sektorer og andre land. Det finnes relativt lite kunnskap om regelstyring, og konkrete erfaringer fra andre land og sektorer er sjelden egnet til å vise eller forklare utfordringer med reglene for grunnopplæringen i Norge. For eksempel har man i Sverige drøftet konsekvensene av en økt markedsstyring av skolen, men disse drøftelsene kan i liten grad overføres til norske forhold.

I forbindelse med Opplæringslovutvalgets arbeid, har Kunnskapsdepartementet etablert en referansegruppe som består av representanter fra relevante organisasjoner og fagmiljøer. Ifølge mandatet er hensikten med etableringen blant annet å bidra til at utvalgets vurderinger og forslag bygger på praktisk erfaring med dagens regelverk. Referansegruppen består av sentrale aktører og organisasjoner på skoleområdet som representerer de som loven retter seg mot og de som loven skal ivareta. Referansegruppen er en sentral kilde til kunnskap om hvordan dagens regler fungerer og hva som eventuelt er utfordringene som utvalget skal løse. I tillegg til referansegruppen har også flere andre aktører bidratt til å belyse utfordringsbildet.

Utvalget har møtt mange elever, lærere, rektorer og ansatte i kommunen og fylkeskommunen o.a. Slike møter er nyttig for å få innspill om utfordringer med dagens regelstyring og mulige forbedringer. Innspillene vil ikke nødvendigvis være representative, men de kan gi en dypere forståelse av utfordringsbildet. Innspill i møter er derfor et godt supplement til de generelle innspillene fra referansegruppen og det mer generelle kunnskapsgrunnlaget.

Utvalget har dessuten fått gjennomført en undersøkelse av hvilke faktorer som påvirker regelverksetterlevelsen hos ulike aktører innenfor grunnopplæringen, og hva som er

² Oxford Research. 2015. Opinion. 2016. NTNU. 2016.

³ Prosjekt etablert i 2011 som en del av regjeringens satsingsområde «En enklere hverdag for folk flest».

⁴ Se f.eks. Riksrevisjonen, 2010 og Riksrevisjonen, 2013.

⁵ Barneombudet, 2017.

konsekvensen av regelbrudd. [Frist for oppdraget er desember 2018. Nærmere omtale kommer senere].

3 Utfordringer med dagens lov

3.1 Innledning

Det følger av mandatet til Opplæringslovutvalget at målet for utredningsarbeidet er et regelverk som «ivaretar målene og prinsippet for grunnopplæringen». For å oppnå dette må reglene være egnede til å oppnå målet og de må forstås og etterleves i praksis. I det følgende har utvalget vurdert om dagens lov bidrar til å oppnå målene med reguleringen.

Ettersom det finnes lite forskning og mer generell kunnskap om regelstyring av grunnopplæringen, har utvalget vært opptatt av å belyse problemstillingen gjennom flere ulike kilder, der det har vært mulig.

3.2 Om reglene er egnede

3.2.1 Om reglene er egnede til å nå formålet med reguleringen

De overordnede målene for grunnopplæringen er omtalt i punkt x-x. En gjennomgang av lovproposisjonene på opplæringsområdet viser at mange av reglene i loven er begrunnet med at de skal bidra til å nå mål for grunnopplæringen som det er stor enighet om. For eksempel er regelen om at kommuner og fylkeskommuner kan tilby mer grunnskoleopplæring til ungdommer som har rett til videregående opplæring og regelen om praksisbrevordningen begrunnet ut fra målet om økt gjennomføring. Målet om likeverdig opplæring ligger også til grunn for mange av reglene i opplæringsloven, blant annet reglene om spesialundervisning.

En del lovproposisjoner viser til forskning. Forskningen knytter seg da gjerne til det tiltaket eller den tilstanden man vil oppnå, ikke til hva man kan oppnå med å regulere forholdet. For eksempel ble det i høringen om intensiv opplæring, som nå er tatt inn i opplæringsloven § 1-4, vist til positive effekter av smågruppeundervisning, men det ble i liten grad underbygget at en *regulering* av intensiv opplæring vil bidra til slike effekter.

Lovreglene på opplæringsområdet har i liten grad blitt evaluert. Vi har derfor lite kunnskap om reglene har hatt de virkningene de var ment å ha. KS har i innspill til utvalget pekt på at statlige myndigheter ikke vurderer hvor hensiktsmessig det er å bruke juridiske styringsvirkemidler for å nå målsettinger. I praksis kan det også være vanskelig å finne ut hva som er effekten av lover, da det sjelden lar seg gjøre å isolere hva som skyldes lovreglene og hva som skyldes andre forhold.

Mange av lovreglene har virket i lang tid, og de har i liten grad har vært evaluert. Det innebærer en risiko for at loven inneholder regler som ikke virker slik de er ment og at de heller ikke lenger foreskriver handlinger som samsvarer med dagens kunnskapsgrunnlag.

Et område i regelverket som har vært evaluert, er reglene om underveisvurdering i forskrift til opplæringsloven. Forskningsrapporter, kartlegginger og tilbakemeldinger fra deltakere viser forbedringer i vurderingspraksisen, men også at det til dels er store variasjoner. Samtidig er det viktig å være klar over at reglene om underveisvurdering bare var ett element i satsingen *Vurdering for læring*. Satsingen bygger på forskning og erfaringer, og en viktig del av satsingen er kapasitetsbygging hos skoleeier. Det er dermed vanskelig å isolere hva som

skyldes reglene, hva som skyldes andre deler av satsingen og hva som skyldes kombinasjonen av virkemidler.

Om reglene er «egnede», handler ikke bare om regler er riktig virkemiddel. Det handler også om reglene foreskriver de riktige tiltakene. Opplæringsloven med forskrifter regulerer flere faktorer som forskning viser at kan ha et positivt bidrag til elevenes læring og utvikling. Dette gjelder blant annet regulering av tidlig innsats, kompetansekrav til lærere, krav til forsvarlig, pedagogisk og administrativ ledelse, krav til vurdering og krav til skolemiljø. Opplæringsloven med forskrifter inneholder også regler om tiltak hvor det ikke finnes forskning som viser en nytteeffekt.

I Meld. St. 21 (2016–2017) peker regjeringen på at staten har stått overfor et grunnleggende styringsparadoks: De faktorene som har størst betydning for elevenes læring og utvikling, er de som staten i minst grad kan styre. Faktorer som staten kan styre, har ofte begrenset effekt på elevenes læring. For eksempel vises det til at tidligere skolestart, som ble innført med Reform 97, ikke førte til at elevene lærte mer. Ifølge meldingen er heller ikke økte lærerressurser tilstrekkelig for kvalitetsutvikling. Mindre klasser vurderes i beste fall å ha moderat effekt på elevenes læring, og kostnadene vurderes som å være høye. Det samme styringsparadokset kan ifølge meldingen også sies å gjelde mellom de lokale skolemyndighetene og skolene, og mellom skoleledelsen og lærerne på en skole; For at elevene skal lære mer, må lærerne endre selve undervisningen på grunnleggende måter.

Ifølge Meld. St. 21 (2016–2017) indikerer undersøkelser at norske skoler og kommuner i ulik grad har greid å gi et likeverdig opplæringstilbud til alle elever. Det har gitt store forskjeller i elevens faglige og sosiale utvikling, og i læringsmiljø. Ifølge regjeringen er forskjellene for store både mellom klasserom på samme skole, mellom skoler i samme kommune og mellom kommuner og landsdeler. Men selv om det på noen områder finner informasjon om resultater og måloppnåelse, finnes det lite kunnskap om hvilken betydning regelverket har hatt for disse resultatene.

Et sentralt mål med mange av reglene i opplæringsloven er at alle skal få et likeverdig opplæringstilbud. Samtidig er de fleste kravene til kommunene minimumskrav. Kommunene kan bruke større ressurser til opplæring enn minimumskravene. Dette fører til at ressursbruken på hver elev varierer. Samtidig er det viktig å være klar over at dette er en tilsiktet konsekvens av å ha en slik minimumsregulering. En måte å unngå ulikhet på, vil være å fastsette presise krav, men dette vil frata kommunen muligheten til å prioritere, og dermed svekke lokaldemokratiet. Kommunens innbyggere kan påvirke kommunens prioriteringer utover minstekravene, gjennom valg og dermed bidra til at prioriteringene tas med utgangspunkt i lokale forhold og forutsetninger.

Flere, blant annet Elevorganisasjonen⁶, har pekt på at regelverket tolkes og praktiseres ulikt fra skole til skole. Regler som inneholder skjønnsmessige begreper trekkes fram som eksempler på regler som tolkes ulikt. Dersom en regel legger opp til at noe skal overlates til kommunens forvaltningsskjønn, er det nettopp hensikten at det skal være rom for ulikheter ut fra lokale forhold. I de tilfellene hvor opplæringsloven legger opp til et lovbundet skjønn, er målet at like saker skal vurderes likt uavhengig av skole og kommune. Hvor stor likhet det i praksis er mulig å oppnå, vil være avhengig av hvor tydelige rammene for skjønnsutøvelsen er. Skjønnsmessige regler er nærmere omtalt i punkt 3.3.5.

⁶ Elevorganisasjonen, 2018.

Spørreundersøkelsen til Skole-Norge i 2017⁷ viste at henholdsvis 72 og 63 prosent av skoleeiere i stor eller svært stor grad opplever fylkesmannens veiledning om og tilsyn med regelverket som et viktig virkemiddel for å sikre utvikling, læring og god kvalitet i skoletilbudet til barn og unge. Til sammenligning svarte 47 prosent at de i stor eller svært stor grad opplevde fylkesmannens støtterolle innenfor kompetanseutviklingstiltak som et viktig tiltak. Tilfredsheten med de ulike virkemidlene var forholdsvis stabil over de tre årene temaet ble undersøkt. Undersøkelsen viste at det er variasjon etter kommunestørrelse, og at det er de minste kommunene som er mest tilfredse. At kommunene opplever at virkemidler knyttet til regelverket bidrar til å sikre utvikling, læring og god kvalitet i skoletilbudet, kan indikere at de mener at regelverket bidrar til å nå målene for grunnopplæringen. Det kan også vise at veiledning og tilsyn har vært rettet mot temaer som oppleves sentrale for skolevirksomheten. I perioden som spørreundersøkelsen ble gjennomført, var skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, forvaltningskompetanse i tilknytning til særskilt tilrettelegging og skolebasert vurdering temaer i det felles nasjonale tilsynet.

Det er uttrykt fra flere at det er viktig at reglene er forskningsbaserte. Flere trekker fram reglene om underveisvurdering som et eksempel på gode regler fordi de nettopp er forankret i forskning. Samtidig er mange opptatt av at regler ikke skal gripe for langt inn i den profesjonelle skjønnsutøvelsen. For eksempel har Norsk Lektorlag⁸ gitt innspill til utvalget om at «forskriftsgiveren har gått for langt i å gripe inn i lærernes vurderingsoppdrag».

Slik utvalget ser det, må det differensieres noe mellom ulike regler. Dersom reglene foreskriver en bestemt framgangsmåte, slik som reglene om underveisvurdering, er det viktigere med et forskningsmessig grunnlag enn dersom reglene utformes mer overordnet slik at den enkelte kommune og fylkeskommune sammen med sine skoler kan finne fram til hvordan en oppgave best bør løses. Overordnede regler gir kommunen ansvar for og rom til å løse oppgavene med utgangspunkt i kunnskap..

En tilbakemelding som utvalget har fått, er at skoleeiere, rektorer og lærere ikke alltid opplever kravene i loven som nyttige. For eksempel kan det være vanskelig å se hva man oppnår med krav til systemer, saksbehandling og skriftlighet. Når det i tilsyn konkluderes med lovbrudd på slike krav, omtales det i noen tilfeller som «papiravvik», noe som underforstått antyder at lovbruddet ikke har noen faktiske konsekvenser for opplæringen eller opplæringssituasjonen til den enkelte elev.

Brudd på systemkrav vil ikke alltid ha en direkte og alvorlig konsekvens, og nytten av slike krav kan isolert sett synes liten. Samtidig er det viktig å være klar over at mangelfulle system innebærer risiko for at loven ikke oppfylles i enkeltsaker. Systemsvikt kan beskrives slik: «Det som først og fremst særkjenner systemsvikt, er at det går galt eller står i fare for å gå galt ikke bare ved én enkelt anledning, det kan komme til å gjøre det gang på gang».⁹ Brudd på systemkrav, kan føre til mange materielle brudd. Dersom det oppdages brudd på systemkrav, kan dette dermed være mer alvorlig enn dersom det oppdages lovbrudd i enkeltsaker. På tilsvarende måte kan det være vanskelig å se nytten av formkrav og saksbehandlingskrav, da brudd på slike krav ikke nødvendigvis får en alvorlig konsekvens i det enkelte tilfelle. Krav til form og saksbehandling i enkeltsaker har en rettssikrende funksjon. Konsekvensen av brudd på slike regler vil dermed være at man mangler de mekanismene som skal sikre at den enkelte får oppfylt rettighetene sine. Hvis kommunen for eksempel ikke fatter enkeltvedtak, har elevene ingen reell mulighet til å klage. Fravær av klagemuligheter vil igjen kunne føre til at

⁷ NIFU, 2017.

⁸ Norsk Lektorlag, 2018.

⁹ Boe, E. M. (2018).

elevenes rettigheter ikke blir oppfylt. Mangler ved kommuners og skolars saksbehandling kan, på samme måte som ved brudd på systemkrav, få konsekvenser for mange elever. Dette kan dermed være vel så alvorlig som tilfeller hvor det oppdages at en eller flere elever faktisk ikke får oppfylt rettighetene sine.

3.2.2 Om reglene har negative virkninger eller konsekvenser

For å vurdere om dagens lov er et godt styringsvirkemiddel for opplæringssektoren, må utvalget, i tillegg til om loven bidrar til å nå målene, vurdere om loven har andre virkninger. Andre virkninger enn de som er hensikten med reglene, omtales som utilsiktede virkninger.

Utilsiktede virkninger kan være positive eller negative. I det følgende har vi i hovedsak sett på mulige virkninger av regelverket som kan være negative. I tillegg har vi vurdert om lovgivningen eller regelverksforvaltningen samlet sett har noen konsekvenser som kan være negative for grunnopplæringen. Utfordrende trekk ved regelverksforvaltningen er omtalt i punkt 4.

I praksis kan det være vanskelig å fastslå virkninger i samfunnet og å identifisere i hvor stor grad virkningen skyldes reglene og i hvor stor grad de skyldes andre forhold. I tillegg kan grensen mellom tilsiktede og utilsiktede virkninger være uklar. Det kan være virkninger som ikke er uttalt som mål, men som likevel er tilsiktet, eller virkningen kan være tilsiktet av noen interessegrupper i samfunnet.

For å fullt ut kunne vurdere opplæringslovens utilsiktede virkninger, ville det vært nødvendig med en evaluering av alle lovreglene, både hver for seg og samlet sett. En evaluering av alle lovens bestemmelser vil være svært ressurskrevende og er ikke nødvendig for å svare på utvalgets mandat. I det følgende vurderer utvalget noen hovedtyper av utilsiktede virkninger av opplæringsloven.

Om loven ivaretar den enkelte på bekostning av fellesskapet

Opplæringsloven inneholder flere ulike rettigheter for den enkelte elev. At den enkelte elev har en individuell rettighet, innebærer blant annet at eleven kan kreve retten oppfylt og få oppfyllelsen av retten overprøvd av en klageinstans. I den statlige styringen av kommunene er det knyttet individuelle rettigheter til flere av pliktene som er kommet til i perioden 1999–2009, mens utviklingen med økt rettighetsfesting ikke er like tydelig i perioden 2010–2015.¹⁰ I opplæringsloven ble det i denne perioden gjort få endringer som innebærer nye individuelle rettigheter.

Målet med rettighetsfesting kan være å ivareta sårbare elever eller særlig viktige behov. Individuelle rettigheter innebærer en sterkere ressursmessig forpliktelse enn generelle krav. Ved individuelle rettigheter kan dessuten den enkelte kreve å få saken overprøvd av en klageinstans og slik regulering innebærer dermed en bedre rettsikkerhet for den enkelte. Der slike rettigheter er gitt til utvalgte elever, er det tilsiktet å gi disse elevene sterkere rettigheter enn øvrige elever. Men bruk av individuelle rettigheter kan gå på bekostning av den innsatsen som rettes mot øvrige elever eller fellesskapet.

Flere av informantene til Difi peker på at rettighetsfesting legger føringer på kommunale prioriteringer, og at det kan gi utilsiktede konsekvenser for tjenesteområder som ikke er regulert som individuelle rettigheter. Ett eksempel som trekkes fram for å illustrere dette, er at

¹⁰ Difi, 2010 og Difi, 2015.

det kan bli et misforhold mellom de ressursene som brukes på spesialundervisning, og de ressursene som brukes på den ordinære opplæringen og generell kvalitetsutvikling i skolen.

En mulig utfordring kan være at individuelle rettigheter går på bekostning av mulighet til å styrke fellesskapet. Dersom stadig flere gjør krav på – med loven i hånden – flere og mer spesifikke ytelser, vil det aldri være nok til alle. Det vil alltid være begrenset med ressurser. Det er lite hensiktsmessig dersom elever gjennom lovgivningen forespeiles et opplæringstilbud som det i realiteten er utopisk å kunne oppfylle.¹¹

Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging.¹² har noen betraktninger om individperspektivet som anvendes i spesialpedagogikken og som ligger til grunn for dagens individuelle rettigheter til sakkyndig vurdering og spesialundervisning. Rapporten peker på at individperspektivet er en forutsetning for at spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning skal kunne realiseres, men at det sterke fokuset på det enkelte barns vansker og hjemmeforhold samtidig kan bidra til at det i mindre grad rettes et søkelys på generelle forhold i den pedagogiske praksisen, undervisningen og læringsmiljøet i skolen. Kvaliteten på den ordinære undervisningen har betydning for elevenes behov for spesialundervisning, noe som igjen er avgjørende for retten.

Flere av medlemmene i referansegruppen har gitt innspill om at elevers individuelle rettigheter ikke må reduseres på områder som skolemiljø og spesialundervisning. Blant annet har Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) gitt innspill om utvalget ikke ønsker at elever skal miste rettigheter. FUG mener at loven så langt som mulig bør være tydelig på hvilken rett elevene har og hvilken rett de har til å klage når de og deres foreldre opplever at retten ikke er oppfylt.¹³

Det er ikke grunnlag for å konkludere at med opplæringsloven med forskrifter i for stor grad ivaretar sårbare grupper på bekostning av fellesskapet. Flere undersøkelser viser tvert imot at særskilte behov i for liten grad ivaretas i praksis. Samtidig ser utvalget at det er en sammenheng mellom omfanget av individrettigheter og den innsatsen som kan rettes mot generelle forhold i skolen. Dersom de individuelle rettighetene er behovsprøvd, kan en manglende innsats rettet mot generelle forhold dessuten bety at flere elever oppfyller vilkårene for den individuelle retten. At flere elever får individuelle rettigheter, er ikke nødvendigvis negativt. For den enkelte er det et gode. Men desto flere elever som har individuelle rettigheter, jo større blir risikoen for at individrettet arbeid går utover det generelle arbeidet ved skolen og den ordinære opplæringen. En viktig oppgave for utvalget blir å finne en god balanse mellom individuelle rettigheter, generelle plikter og lokal handlefrihet i den nye loven .

Om loven ivaretar ressurssterke elever i stedet for elever med særskilte behov

Som nevnt, er hensikten med detaljerte regler og individuelle rettigheter ofte å ivareta særlige sårbare elever og særskilte behov. Et spørsmål som er drøftet av flere er hvilke elever som i realiteten er best tjent med slike regler.

¹¹ Welstad, 2016, s. 90 flg.

¹² Nordahl m.fl., 2018.

¹³ FUG, 2018.

Enkelte har tatt til orde for at det er de ressurssterke som i størst grad klarer å nyttiggjøre seg av rettighetene fordi det er de ressurssterke som har kunnskap om og muligheter til å hevde sine rettigheter.¹⁴ Samtidig er det også flere som mener at ressurssterke grupper er best tjent med lite rettslig regulering, og skjønnsmessige regler, mens de ressursvake er best tjent med klare rettigheter og plikter.¹⁵

Hvem som i praksis blir tilgodesett av de individuelle rettighetene i opplæringsloven, vet vi lite om. Det er mulig at ressurssterke elever i større grad enn elever med særlige behov klarer å nyttiggjøre seg av rettighetene, men det er ingen holdepunkter for at elever med sårbare behov vil være tjent med mer overordnede regler. Det er tvert imot grunn til å tro at ressurssterke elever da vil ha et enda større fortrinn. Det er mye som taler for at rettighetsfesting er et bedre juridisk virkemiddel for å ivareta elever med særskilte behov enn mer overordnede, generelle plikter.

Spørsmålet er kanskje heller om bruk av individuelle rettigheter i opplæringsloven ivaretar sårbare elever godt nok, eller om det er grep man kan ta for å sikre enda bedre ivaretagelse av sårbare elever. Et eksempel på et området hvor en annen type regulering er forsøkt, er de nye reglene om skolemiljø i opplæringsloven kapittel 9 A. I tillegg til en individuell rett til et trygt og godt skolemiljø for den enkelte elev, har skolen fått en selvstendig plikt til å følge med på om elevene har det trygt og godt og til å gripe inn og undersøke mv. Denne håndhevingsordning innebærer blant annet at elevene kan melde fra til fylkesmannen og at det er fylkesmannen som utreder saken. Det er ikke krav til skriftlighet eller begrunnelse. Til sammenligning måtte elevene etter den tidligere klageordningen klage skriftlig på et enkeltvedtak og vedtaket og klagen lå til grunn for fylkesmannens behandling. Hensikten med den nye håndhevingsordningen er blant annet at den skal være enklere og mer tilgjengelig og brukervennlig, jf. Prop. 57 L (2016–2017). Det er for tidlig å si om ordningen har oppnådd denne hensikten, men dersom det blir lettere for den enkelte elev å få håndhevet sin rett, vil dette trolig kunne gagne sårbare elever og elever som ikke har mulighet med hjelp hjemmefra eller juridisk bistand.

Om loven går ut over rettssikkerheten og arbeidsmiljøet til arbeidstakere i skolen

Skolen er, i tillegg til å være elevenes lærested, de ansattes arbeidsplass. Rektor har ansvaret for elevenes opplæring og for skolens ansatte.

Et aktuelt spørsmål er om de nye regler om skolemiljø går for langt i å ivareta elevene, og at dette går ut over rettssikkerheten til arbeidstakerne i skolen. For eksempel viser Utdanningsforbundet til at de ser eksempler på at rektorer etter anklager om at lærere har krenket elever, varsler skoleeier umiddelbart, uten å undersøke saken. Utdanningsforbundet mener at en slik praksis utfordrer de ansattes rettssikkerhet.¹⁶

En annen problemstilling som har betydning for arbeidsmiljøet, er tilfeller der elever utøver vold mot eller krenker ansatte. I slike tilfeller er det mange lærere som opplever at de er maktesløse, og det har vært etterlyst at ansattes mulighet til å bruke makt og tvang mot elever

¹⁴ Se blant annet Eriksen & Molander, 2008.

¹⁵ Se blant annet Andenæs, 2006, s. 592.

¹⁶ Utdanningsforbundet, 2018c.

avklares.¹⁷ Dersom de ansatte i skolen ikke har myndighet eller virkemidler til å håndtere slike situasjoner, vil det kunne gå ut over sikkerheten til både elever og ansatte.

Slik utvalget ser det, er ikke de beskrevne utfordringene omfattende, men utvalget ser at denne type problemstillinger er relevant i behandlingen av temaer som skolemiljø og orden og oppførsel.

Om loven fører til økt dokumentasjon og byråkrati

En påstand som stadig kommer opp i forbindelse med både opplæringsloven og annen lovgivning, er at lovgivning fører til økt dokumentasjon og byråkrati.

Difi¹⁸ viser til at det på velferdsområdene blir flere prosedyre- og dokumentasjonskrav, og at det også gjelder på grunnskoleområdet.

På oppdrag fra KS og Kunnskapsdepartementet ble det i fra november 2013 til desember 2014 gjennomført en utredning om rapporterings- og dokumentasjonsplikt i skolen.¹⁹ Utredningen viser at mange av de såkalte tidstyvene er lokale. De fleste anbefalingene om fjerning av tidstyver i opplæringsloven med forskrifter ble fulgt opp.

Spørsmålet om tidstyver i skolen var også et tema i utdannings- og forskningskomiteens behandling av et representantforslag om tillitsreform i skolen.²⁰ En samlet komité uttalte følgende:

«Komiteen er bekymret over at flere parter i skolesektoren varsler om et for stort omfang av rapporterings- og dokumentasjonskrav. Komiteen understreker at rapportering og dokumentasjon først og fremst skal sikre at den enkelte elev får den hjelp han eller hun trenger. I tillegg er det et behov for å sikre at lokale og nasjonale myndigheter har et godt grunnlag for å vurdere utviklingen i skolen og sette inn relevante tiltak, men det er viktig å unngå at omfanget går ut over elevenes læring og skolens arbeid med kvalitetsutvikling.»

Representantforslaget inneholdt ingen konkrete forslag om fjerning av rapporterings- og dokumentasjonskrav, noen komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre kommenterte slik:

«Disse medlemmer merker seg at det er lettere å være positiv til å redusere det totale trykket av rapporterings- og dokumentasjonskrav enn å fremme konkrete forslag til hvilke krav som bør endres. Disse medlemmer merker seg at Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti heller ikke i dette representantforslaget fremmer et forslag om hvilke rapporterings- og dokumentasjonskrav som bør fjernes».

I den nevnte utredningen fra 2014 om rapporterings- og dokumentasjonsplikt i skolen, ble det vist til at myndighetene og de ulike nivåene i kommunen pålegger skolene krav som går utover lovkravene. Ifølge rapporten kan dette henge sammen med kravet om at kommuner og fylkeskommuner skal ha et forsvarlig system for å sikre etterlevelse av regelverket og at det kan være uklart hvor høye eller lave krav til dokumentasjon som er forsvarlig. Men økningen i lokale dokumentasjonskrav kan også henge sammen med økningen i statlig tilsyn og veiledning.

¹⁷ Se blant annet Prop. 57 L (2016–2017) punkt 5.5.2.2.

¹⁸ Difi, 2015.

¹⁹ Grindheim m.fl., 2014.

²⁰ Dokument 8:194 S (2017–2018) og Innst. 378 S (2017–2018).

Utdanningsforbundet har i innspill til utvalget også vist til at kravet i opplæringsloven § 13-10 om forsvarlig system «fører til at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet blir bygget ut av kommunene, noe som innebærer en byråkratisering av skolehverdagen, gjennom utstrakt bruk av kartlegging, rapportering og vurdering».²¹

I flere sammenhenger har også rettighetsfesting blir trukket fram som en mulig årsak til økt dokumentasjon i skolen. Utredningen om rapporterings- og dokumentasjonsplikt i skolen fra 2014 viser for eksempel at mange opplever at dokumentasjonen av underveisvurderingen først og fremst handler om å ha ryggen fri ved eventuelle klager fra elever og foresatte.

Norsk Lektorlag²² har i innspill til utvalget vist til sin medlemsundersøkelse, hvor det ifølge Lektorlaget kommer fram at den enkelte lektor oppfatter dokumentasjonskravene i skolen som langt flere i dag enn for 20 år siden. Ifølge Norsk Lektorlag har ikke denne økningen nødvendigvis vært en tilsiktet utvikling, men den er en konsekvens av at skolen må passe på at den har dokumentasjon som kan bevise at eleven har mottatt det den etter loven har krav på. Norske Lektorlag viser til at rapporteringspliktene i loven er få, men at det allikevel er en tung dokumentasjonsbyrde i sektoren. Også Utdanningsforbundet²³ mener at dokumentasjonskravene har økt de siste 20 årene som følge av flere elevrettigheter og erstatningskrav rettet mot skolesektoren. Enkelte av de utvalget har møtt, har også trukket fram endringer i regelverket som en årsak til de økte dokumentasjonskravene til skolene.

Skolenes landsforbund mener at en ny opplæringslov bør søke å begrense mulighetene til skoleeier og skoleledelse til å pålegge ytterligere rapportering, kartlegging, evaluering osv. ut over det som er nasjonalt bestemt. Skolenes landsforbund viser til at veldig mange av «tidstyvene» i skolen er innført lokalt.²⁴

Det er liten tvil om at en del mener at rapporterings- og dokumentasjonsbyrden i skolen er for tung, og at dette reduserer lærerens tid til undervisning. Derimot er det mer uklart i hvilken grad dette skyldes nasjonale regler og om det faktisk er uønsket dokumentasjon og rapportering. At kommunen pålegger virksomhetene sine å rapportere og dokumentere, er en naturlig og nødvendig konsekvens av å ha et forsvarlig system. Uten noe form for skriftlighet, er det vanskelig å se for seg hvordan kommunen kan sørge for noe mer enn tilfeldig etterlevelse av reglene. Samtidig vil det være en viktig oppgave for utvalget å vurdere om det er hensiktsmessig med et slikt systemkrav og hvordan det eventuelt bør utformes for å ikke bidra til mer dokumentasjon og rapportering enn det som er nødvendig.

At endringer i regelverket utløser lokale dokumentasjonskrav, er ikke nødvendigvis negativt. Nye regler forutsetter et implementeringsarbeid som kommunene som skoleeier er ansvarlige for. Krav til dokumentasjon og rapportering kan være en måte for skoleeier å sikre at reglene etterleves, og det vil dermed kunne være en naturlig del av et implementeringsarbeid.

Når det gjelder dokumentasjon som følge av økte elevrettigheter, er både årsaken til og virkningen av økt dokumentasjonsomfang er sammensatt. Selv om det har blitt noen flere regler og rettigheter på opplæringsområdet, kan nok opplevelsen av økningen også henge sammen med økt rettighetsbevissthet i samfunnet, i tillegg til at reglene håndheves mer enn tidligere, blant annet som følge av etableringen av Utdanningsdirektoratet. Det kan dermed være at noe av økningen er positiv dersom det er en følge av økt etterlevelse. Det er også viktig å være klar over at krav til skriftlighet og kontradiksjon mv. har en rettssikrende

²¹ Utdanningsforbundet, 2018b.

²² Norsk Lektorlag, 2018a.

²³ Norsk Lektorlag, 2018b.

²⁴ Skolenes landsforbund, 2018.

funksjon. Det er ikke sikkert at det er til det beste for elevene at lærerne har mer tid til undervisning dersom dette går på bekostning av ivaretagelse av rettigheter som slike rettsikkerhetsmekanismer skal ivareta. Samtidig er det uheldig dersom skolene dokumenterer mer enn det som er nødvendig «for sikkerhets skyld» eller fordi det er usikkerhet om hva reglene krever. Hva som er «nødvendig» for å ivareta elevens behov og rettigheter og hva som er «unødvendig» dokumentasjon og rapportering, vil være sentrale spørsmål i utvalgets arbeid, særlig på områder hvor det foreslås individuelle rettigheter.

Om «rettsliggjøring» fører til konflikt og endring av sakens karakter

Rettslig regulering og rettslige løsninger er ikke nødvendigvis egnet for alle typer problemstillinger. Et spørsmål er om noen av reglene i opplæringsloven fører til konflikt eller at sakene endrer karakter på en uheldig måte, for eksempel ved at saken ender med å handle om prosessen framfor å finne gode løsninger for elevene.

Det er flere begrensninger på hvor godt egnet regler er til å løse problemer. Det er for eksempel ikke lett å regulere kompliserte mellommenneskelige forhold, hvor detaljene ofte bare er kjent av de involverte partene. En rettsliggjøring av slike relasjoner kan gjennom forenkling og omformulering innebære at problemene endrer karakter.²⁵

Det varierer mellom sektorene i hvor stor grad det er stilt krav i forvaltningslovgivningen til offentlig servicevirksomhet og tjenesteyting. På opplæringsområdet har man gått lenger i å rettsliggjøre virksomheten, enn for eksempel i helsesektoren.. At avgjørelser på opplæringsområdet i større utstrekning anses å være enkeltvedtak og forskrifter, kan bidra til å vri oppmerksomheten fra innholdet i avgjørelsene til etterlevelsen av formkrav og saksbehandlingsregler. På den annen side bør man være klar over at saksbehandlingsreglene ved myndighetsutøvelse skal bidra til rettsikkerhet for den enkelte, og at rettsikkerheten dermed blir dårligere dersom avgjørelser ikke betraktes som myndighetsutøvelse.

At saker endrer karakter i en rettslig prosess, er særlig aktuelt ved klage, da det er få saker på opplæringsområdet som bringes inn for domstolen. En påstand som tas opp i mange sammenhenger, er at det er stadig flere saker mellom foresatte og skole som påklages eller søkes løst rettslig.²⁶ Økningen forklares gjerne til dels med økt rettighetsfesting og til dels med av at folks bevissthet og kunnskap om egne rettigheter har økt.

Selv om man i skolen opplever at klagemengden har økt, viser en gjennomgang av fylkesmennenes klagesaksbehandling fra 2006, 2011 og 2016 ingen systematisk økning i antall klagesaker på skoleområdet. Innenfor noen saksområder, som f.eks. spesialundervisning og standpunkt karakter i grunnskolen, har antall klagesaker gått ned i denne perioden. For andre saksområder, som f.eks. skolemiljø, har antall klagesaker økt.²⁷ Det er heller ingen betydelig økning i antall saker for domstolen.

Det har altså i liten grad vært en «rettsliggjøring» av skolen i form av en økning i rettslig oppfølging av sakene. Når skolene likevel oppfatter det slik, kan det kanskje tyde på at reglene har fått en mer sentral plass i dialogen mellom elever og foreldre selv om det ikke nødvendigvis resulterer i flere klagesaker eller søksmål. At det etter forrige lovgjennomgang har vært en økt bevissthet om rettigheter og regelverk, er et gjennomgående trekk i samfunnet. Trolig har også medialiseringen av samfunnet og økningen i tilsyn og kontroll bidratt til

²⁵ Andenæs. 2006, s. 588.

²⁶ Se for eksempel Difi, 2010 og Fjørtoft, Vatn, Eriksen, 2017, s. 10 flg.

²⁷ Utdanningsdirektoratet, 2007b, Utdanningsdirektoratet, 2012b og Utdanningsdirektoratet, 2017b.

opplevelsen av at det er flere regler og flere saker som løses rettslig. At det gjennomgående er en større bevissthet om regler nå enn for 20 år siden, er i all hovedsak positivt fordi det kan bidra til at flere faktisk får oppfylt rettighetene sine. Samtidig blir det en desto viktigere oppgave for utvalget å foreslå regler som er klare slik at det blir et bedre samsvar mellom forventningen fra elever, foreldre og samfunnet for øvrig og kommunenes og skolenes forståelse av hva som ligger i deres rettslige forpliktelse.

Selv om klagesaker tar tid og ressurser fra annet arbeid i skolen eller endrer sakers karakter til å handle om de mer formelle sidene av saken, er det viktig å være klar over at enkeltelevers mulighet til å klage på skolens og kommunens avgjørelser er en tilsiktet konsekvens av at det er fastsatt individuelle rettigheter. Klageordningen skal bidra til å sikre at rettighetene i loven blir oppfylt. Det er heller ikke nødvendigvis noen motsetning mellom formkrav og saksbehandlingsregler og gode tiltak. Hensikten med reglene er blant annet å sikre at skolen og kommunen har et godt grunnlag for avgjørelsen, at eleven blir hørt, og at myndighetsutøvelsen er i samsvar med loven. Reglene vil dermed nettopp kunne bidra til at det blir en «god» avgjørelse. Tilbakemeldingene fra aktører i opplæringssektoren og de ovennevnte undersøkelsene kan likevel tyde på at denne rettsikkerheten kommer med en kostnad som skolene selv ikke opplever tilsvarende nytte av, og at omfanget av rettigheter og klagesaker bidrar til en ubalanse i maktforholdet som gjør det krevende for kommunene og skolene å ivareta sitt ansvar for hele opplæringsvirksomheten.

3.3 Om reglene forstås

3.3.1 Innledning

For at reglene skal bidra til å oppnå formålet med reguleringen, er det ikke tilstrekkelig at reglene er egnede. Reglene må også forstås av dem som skal følge og anvende reglene i praksis.

Det følger av Opplæringsutvalgets mandat at lovforslaget skal utformes i et klart og godt språk og at det skal tas hensyn til «forenkling, oversiktighet, brukervennlighet og praktisk anvendbarhet». I lys av disse målsettingene har utvalget vurdert brukernes forståelse av dagens lov.

3.3.2 Lovens tilgjengelighet

For at opplæringsloven skal forstås, er det en forutsetning at loven er tilgjengelig. Med tilgjengelighet menes at de som har rettigheter eller plikter etter loven, kan skaffe seg oversikt og finne fram til hvilke regler som gjelder for seg. Elevorganisasjonen har i møte med utvalget framhevet viktigheten av at elevene kjenner til hvilke rettigheter de har. Dersom elevene ikke vet hvilke rettigheter de har, kan de heller ikke kreve dem oppfylt.²⁸

Som gjennomgangen i kapittel x viser, er det et relativt omfangsrikt regelverk på grunnopplæringsens område. Dersom det blir for mange regler, kan det være vanskelig for aktørene å finne fram i regelverket og få kjennskap til relevante regler. I Difis kartlegging fra perioden 2010–2015²⁹ framgår det at opplæringslovens omfang oppleves å være en utfordringer for realiseringen av nasjonale mål. Tilsvarende kom fram i en undersøkelse

²⁸ Elevorganisasjonen, 2018.

²⁹ Difi, 2015.

gjennomført av Oxford Research, hvor informanter fra den statlige forvaltningen ga uttrykk for at opplæringsloven har et stort omfang og en forholdsvis krevende struktur og at dette gjør loven mindre tilgjengelig enn den kunne vært.³⁰

Opplæringslovens struktur kan gjøre at enkelte regler blir mindre tilgjengelig for dem reglene retter seg mot. Sametinget har gitt innspill om at det er uheldig at samiske elevers rettigheter er samlet i et eget kapittel i loven. Sametinget mener at disse reglene bør framkomme gjennomgående i lovverket der det er naturlig, slik at ikke samiske rettigheter bare framgår av til et eget kapittel for særlig interesserte.³¹

Ett av virksomhetsmålene for Utdanningsdirektoratet er at regelverket skal forstås og etterleves. I årsrapporten for 2015³² har Utdanningsdirektoratet kommentert opplæringslovens omfang og betydningen det har for tilgjengeligheten:

«Direktoratet ser at det er rom for forenkling av regelverket, blant annet å gjøre forskrift til opplæringsloven lettere tilgjengelig. [...] Vi bør vurdere om det kan være hensiktsmessig å redusere omfanget av minimumskrav i lov og forskrift. På den annen side ser vi at det vil være vanskelig å prioritere hva som fortsatt «må» være felles i grunnopplæringen, og hvilke krav som kan tas bort, for på den måten å sikre bedre regelverksetterlevelse på de prioriterte områdene – som vi eventuelt velger å prioritere. Direktoratet anbefaler at regelverket gjennomgås med sikte på å vurdere om det bør åpnes for større lokal handlefrihet på noen områder.»

Det er flere grunner til at regelverket er omfangsrikt. De viktigste grunnene er trolig at grunnopplæring til barn, unge og voksne er en viktig samfunnsoppgave og at regler er brukt som virkemidler for å nå politiske mål for grunnopplæringen.

Ett moment som også bidrar til at regelverket samlet sett blir omfangsrikt, er at det i tillegg til lov og forskrifter er gitt en rekke tolkninger av reglene i veiledninger og rundskriv. En viktig årsak til at det blir gitt tolkninger, er at opplæringsloven med forskrifter inneholder en del skjønnsmessige regler. I en rapport fra Difi³³ framgår det for eksempel at behovet for en veileder om reklame i skolen kom av at reklameforbudet i skolen som kom i 2009, er skjønnsmessig. Ifølge Andenæs³⁴ har en utvikling i skolesektoren med flere og mer kompliserte regler og regler på ulike nivåer supplert av retningslinjer i sum skapt et regelverk som er komplisert og uoversiktlig.

En annen årsak til at regelverket blir omfangsrikt, er dobbeltreguleringer. Opplæringsloven inneholder noen regler som også framgår av sektorovergripende lover, som forvaltningsloven og kommuneloven. I noen tilfeller fravikes de generelle lovene, noe som kan gjøre det vanskelig for brukerne å vite hvilke regler som gjelder. KS³⁵ viser for eksempel til at kommuneloven har et kapittel om kommunalt samarbeid (kapittel 5) som det er vanskelig å se at ikke er dekkende for det kommunale samarbeidet som er regulert i opplæringsloven § 8-1 andre ledd. Det forekommer også dobbeltregulering mellom lov og forskrift ved at forskrift til opplæringsloven i mange tilfeller gjentar hovedregelen i loven. For eksempel er første setning i forskrift til opplæringsloven § 8-1 den samme som første setning i opplæringsloven § 13-3b.

³⁰ Oxford Research, 2015.

³¹ Sametinget, 2018.

³² Utdanningsdirektoratet, 2016a.

³³ Difi, 2014.

³⁴ Andenæs, 2016, s. 135.

³⁵ KS, 2018.

I noen tilfeller er det eksplisitt uttalt i lovens forarbeider at det er ønskelig med dobbeltregulering for å sikre at en regel er tilgjengelig i den loven aktørene normalt forholder seg til. Dette gjelder for eksempel opplæringsloven § 15-3 om opplysningsplikt til barneverntjenesten, som er en sektortilpasset versjon av den generelle bestemmelsen om opplysningsplikt i barnevernloven § 6-4.

Et annet moment som kan gjøre loven mindre tilgjengelig for brukerne, er hyppige lovendringer. I oppsummeringen av fylkesmennenes tilsyn på grunnopplæringsens område³⁶ viser Utdanningsdirektoratet til at det i lovgivningen i opplæringssektoren over lengre tid har vært gjort en rekke enkeltstående endringer, og at en konsekvens er at lovgivningen på flere sentrale områder ikke fremstår som helhetlig. Tilsvarende kom fram i undersøkelsen gjennomført av Oxford Research³⁷. Der beskriver informantene opplæringsloven som «en kladdelov» der det gjøres mindre revideringer nesten årlig. I en tekstanalyse gjennomført av NTNU³⁸ på oppdrag fra Difi var et hovedfunn at opplæringsloven har en lite intuitiv kapittelinndeling og at den bærer preg av å ha vært revidert mange ganger. Årsakene til at loven endres, er omtalt i punkt 4.2 og punkt 4.4.

Også referansegruppen har gitt uttrykk for at opplæringsloven er lite tilgjengelig. For eksempel opplever Skolelederforbundet at dagens regelverk er svært detaljert og til tider uoversiktlig og at hyppige endringer i regelverket er en utfordring for de som skal følge det. Barneombudet viser til at regelverket for grunnopplæringen er omfangsrikt og fragmentert og at dette er en utfordring for rettssikkerheten.³⁹

3.3.3 Kjennskap til loven

I tillegg til at loven må være tilgjengelig, er det en forutsetning for forståelsen av regelverket at brukerne faktisk kjenner til reglene.

Den ovennevnte kartleggingen gjennomført av Oxford Research viser at forvaltningen bruker opplæringsloven mye, mens borgerne i liten grad leser lovteksten direkte. En spørreundersøkelse gjennomført av NIFU⁴⁰ viste at skoler og skoleeiere stort sett mener at de har ganske god kunnskap om regelverket for grunnopplæringen. Det framgår av rapporten at store skoler mener å ha bedre kunnskap om regelverket enn det små skoler mener å ha, men det er bare innenfor ett område at dette gir seg utslag av betydning. Ifølge NIFU tydet svarene fra skoler og skoleeiere på at det er et generelt behov for mer informasjon om regelverket.

Høsten 2017 kom det nye regler om skolemiljø i opplæringsloven. Samme høst gjennomførte NIFU⁴¹ en spørreundersøkelse hvor 87 prosent av grunnskolene, 79 prosent av de videregående skolene, 80 prosent av kommunene og 78 prosent av fylkeskommunene svarte at de i stor eller svært stor grad opplever at de ansatte ved skolen har tilstrekkelig kunnskap om reglene om skolemiljø. Tilbakemeldinger som utvalget har fått fra aktører i opplæringssektoren, viser at det har vært gjennomført et betydelig implementeringsarbeid med de nye skolemiljøreglene, både nasjonalt, regionalt og lokalt. Det er dermed grunn til å

³⁶ Utdanningsdirektoratet, 2009.

³⁷ Oxford Research, 2015.

³⁸ NTNU, 2015.

³⁹ Skolelederforbundet, 2018 og Barneombudet, 2018a.

⁴⁰ NUFU, 2012.

⁴¹ NIFU, 2017.

tro at det kan være bedre kjennskap i sektoren til disse reglene enn andre regler i opplæringsloven.

En spørreundersøkelse gjennomført av Møller & Sivesind⁴² viser at de aller fleste rektorer synes å ha et godt grep om opplæringslovens bestemmelser når det gjelder retten til spesialundervisning og et godt skolemiljø, men at 40 prosent av skolene ikke har noen formaliserte systemer for å sikre at lærerne oppdateres fortløpende på lovverkets bestemmelser.

Utvalgets referansegruppe mener at manglende kunnskap om loven er en utfordring med dagens regelstyring. For eksempel opplever Norsk Lektorlag⁴³ at dagens regelverk er komplekst, at det er manglende kunnskap om opplæringsloven blant aktørene i sektor og at dette bidrar til lokale krav som går utover nasjonale krav.

Opplæringslovutvalget har møtt mange i opplæringssektoren. Vårt inntrykk er at skoleeiere og skoleledere har god kunnskap om de områdene innenfor loven som de opplever som viktigst, som spesialundervisning og skolemiljø. Det synes å være mindre kunnskap om andre deler av loven. Lærerne synes generelt å ha mindre kunnskap om regelverket enn rektorene. Flere av rektorene og skoleeierne som utvalget har møtt, har gitt uttrykk for at lærere bør ha bedre kjennskap til loven, og at de bør ta et større ansvar for regelverksetterlevelsen. Samtidig synes både rektorer og skoleeiere å være lite reflekterte over hvilket ansvar de selv har for at lærerne får den kunnskapen de trenger.

Personalets kjennskap til reglene er også av betydning for deres mulighet til veilede elever og foreldre. Undersøkelser viser at elever og lærere gjerne spør rektor, inspektører og rådgivere når de trenger informasjon om reglene.⁴⁴ Det er dermed ikke nødvendigvis et tungt argument for at den enkelte lærer trenger inngående kjennskap om regelverket.

I den nasjonale rektorutdanningen er lov og forskrift ett av temaene som skal vektlegges i kompetanseområdet styring og administrasjon. I praksis er det varierende hvor mye jus utdanningsinstitusjonene har i sine rektorutdanninger. Det er dessuten ikke bare opplæringsloven med forskrifter som er relevant for rektorer. Også arbeidsrett og sektorovergripende lover som forvaltningsloven er sentrale for rektors oppgaver.

Ifølge forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanning (2016) for trinn 5–10 § 2 skal kandidaten etter fullført grunnskolelærerutdanning ha inngående kunnskap om gjeldende lov- og planverk for grunnopplæringen. Tilsvarende gjelder for grunnskolelærerutdanning for trinn 1–7. Også etter rammeplaner for lærerutdanning for trinn 8–13 er det krav om kunnskap om lovverket. I praksis er det nok likevel slik at mange av dagens lærere ikke har inngående kunnskap om opplæringsloven med forskrifter idet de har begynt i læreryrket. Det er usikkert om dette vil være annerledes for dem som utdanner seg etter dagens rammeplaner.

I en undersøkelse som Skolelederforbundet gjennomførte i 2016 ble 112 rektorer spurt om i hvilken grad de synes nyutdannede lærere har tilfredsstillende kompetanse i ulike temaer. Rektorene svarte at lover og forskrifter som regulerer skolens virksomhet, var det temaet som de nyutdannede lærerne hadde minst tilfredsstillende kompetanse.

Etter utvalgets oppfatning er det klart at lærerne ikke trenger den samme kunnskapen om reglene som rektorer. Det er trolig ikke realistisk å tenke seg at lærerne skal opparbeide seg vesentlig bedre generell kunnskap om regelverket enn hva tilfelle er i dag. Rektorer og lærere både har og bør ha ulike roller. Rektor har det overordnede ansvaret for driften av den enkelte

⁴² Møller & Sivesind, 2016, s. 177.

⁴³ Norsk Lektorlag, 2018a.

⁴⁴ Oxford Research, 2015 og NTNU, 2015.

skolen, mens lærerens hovedoppgave er elevens opplæring. Mange av reglene i opplæringsloven med forskrifter gjelder ytre rammebetingelser, slik som skolebygg, inntak, system mv. som ikke er direkte relevant for lærernes kjerneoppgave. Samtidig er det flere regler som gjelder elevenes opplæring og relasjonen mellom elever og mellom elev og lærer som i praksis må oppfylles av den enkelte lærer. Trolig vil det være nyttig at lærerne har god kjennskap til reglernes funksjon og rolle i skolen og at de kjenner til de reglene som er mest sentrale for lærerens oppgaver. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at reglene er rammebetingelser for opplæringen, mens det faglige fundamentet er kjernen i lærerens oppgave. Det er viktig at mer kunnskap om reglene hos lærerne ikke går på bekostning av den faglige kunnskapen. Lærerne trenger ikke nødvendigvis å kjenne alle reglene i detalj for å kunne følge dem i praksis. For å oppnå etterlevelse av reglene over tid og uavhengig av enkeltpersoner, bør reglene heller integreres i skolens rutiner og praksis. Det er skoleeier via rektor som i hovedsak må sørge for at reglene integreres i skolens praksis.

3.3.4 Uklart språk og ulik forståelse

Lovens språk og hvordan reglene er utformet har betydning for om brukerne forstår innholdet i reglene. En utfordring kan være at begrepsbruken i loven ikke er tilpasset aktørene den retter seg mot, eller den virksomheten loven skal regulere. Opplæringslovens språkbruk kan være farget av at den er skrevet av jurister, og at det er en avstand til pedagogene som i sitt daglige praksis skal sikre at loven blir oppfylt.⁴⁵ Dette spennet mellom ulike fagprofesjoners bruk av språk og metode er krevende. Difi⁴⁶ peker på den samme utfordringen og mener at det kan være krevende for kommunen å få hjelp til å forstå regelverket og retningslinjer, og at direktoratet i liten grad kan bistå fordi de ikke har nok kjennskap til hvordan ting virker i praksis.

Forståelse handler om mer enn en språklige forståelse av ordene i loven. Forståelse handler om å forstå innholdet i rettsreglene.

Oxford Research⁴⁷ har kartlagt hvordan opplæringsloven og tre andre lover forstås og fungerer i dag. Informanter fra den statlige delen av forvaltningen uttrykte stor bekymring for at lovspråket i opplæringsloven er for komplekst for kommuner og fylkeskommuner. Funn i spørreundersøkelsen og intervjuene viser derimot at brukerne og forvaltningen (kommuner og fylkeskommuner) gjennomgående synes at opplæringsloven er enkel å forstå. Oxford Research peker på at en mulig forklaring er at kommuner og fylkeskommuner forventer at lovteksten skal være innfløkt.

En annen mulig forklaring kan være at språket i seg selv er relativt moderne og enkelt å forstå, men at brukerne ikke nødvendigvis forstår at uttrykkene i loven har et annet og mer komplekst innhold enn i hverdagstalen. Dersom brukere tror de forstår loven, uten å skjønne at de trenger ytterligere kilder for å forstå innholdet, er dette en utfordring for forståelsen av loven. Det viktigste problemet er trolig ikke at det er vanskelig å forstå lovtekstene, men å anvende lovteksten i konkrete saker. For en lovleser er det for eksempel ganske lett å forstå en skjønsmessig bestemmelse, men vanskelig å anvende den i en enkeltsak.

Undersøkelsen fra Oxford Research viser nettopp at det er flere som har pekt på at opplæringsloven inneholder ord som i dagligtale er enkle å forstå, men som er vanskelige å

⁴⁵ Aune, 2016, s. 54, 55 og 71.

⁴⁶ Difi, 2013.

⁴⁷ Oxford Research, 2015.

forstå i den sammenhengen de er brukt i loven. En leserundersøkelse gjennomført på opplæringsloven viser at alle informantene synes loven inneholder en rekke ord og uttrykk, både juridiske og skolefaglige, som er tvetydige og vanskelige å forstå.⁴⁸ Blant annet nevnes uttrykkene *tilpassa opplæring* og *tilfredsstillende utbytte*. Informantene peker også på at det er utfordrende å finne fram i loven, og at det er lange og tunge setninger.

Elevorganisasjonen har i møte med utvalget også gitt uttrykk for at mange ikke forstår regelverket og at det derfor er vanskelig å vite hva man har krav på. Konsekvensen av at elevene ikke forstår regelverket, kan være at elevene ikke krever å få oppfylt sine rettigheter etter loven. Hvis loven er uklar, kan den gi elevene en uriktig oppfatning av sine rettigheter, noe som kan føre til misnøye, konflikter og merarbeid. En klar lovtekst kan gi eleven en mer korrekt oppfatning av hvor grensen går for egne rettigheter.⁴⁹

Medlemmene i referansegruppen har gitt utvalget eksempler på uklare regler i opplæringsloven. Blant reglene som trekkes fram, er nærskoleprinsippet i opplæringsloven § 8-1, reglene om organisering av elevene i klasser i opplæringsloven § 8-2 og reglene om opplæring spesielt organisert for voksne i kapittel 4A.

Særlig problemstillinger oppstår der myndighetene og adressatene for loven, forstår loven ulikt. KS peker i innspill til utvalget blant annet på denne utfordringen. Flere kommuner og fylkeskommuner som utvalget har møtt, har også gitt uttrykk for at den forståelsen som Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene legger til grunn for sine tolkninger, ikke alltid er den samme som kommunen selv har lagt til grunn.

I praksis er det sjelden at kommuner klager på vedtak i tilsynssaker. Men det er ikke nødvendigvis en god indikasjon på om kommunene er enige i regelverksforståelsen som blir lagt til grunn. Ettersom tolkningen i mange tilfeller kommer fra Utdanningsdirektoratet, som er klageinstansen, vil det kanskje oppleves som lite hensiktsmessig å klage på vedtaket. Tvisteloven ble endret med kraft fra 1. januar 2018 slik at kommuner og fylkeskommuner nå kan reise søksmål mot staten om gyldigheten av et statlig organs avgjørelser i blant annet klagesaker og tilsyn. Lovendringen ble blant annet begrunnet med at kommunene er egne rettssubjekter som ikke er underlagt instruksjonsmyndighet fra staten, og bare kan styres gjennom lov. En adgang for kommuner til å reise søksmål mot staten vil innebære en mulighet for uavhengig kontroll av statsforvaltningens lovanvendelse.⁵⁰ Ordningen har foreløpig ikke avdekket uenighet om regelverksforståelsen på opplæringsområdet. Det skal trolig en del til før kommunene velger å saksøke staten i slike spørsmål.

Det kan være flere mulige årsaker til at statlige myndigheter og aktørene i opplæringssektoren forstår loven ulikt. Én mulig årsak kan være at aktørene bruker ulike kilder og framgangsmåter for tolke regeltekstene. Statlige myndigheter og til en viss grad også kommunene har mer juridisk kompetanse og bruker dermed trolig forarbeider og andre rettskilder i større grad enn for eksempel rektorer og lærere. Rektorer og lærere, og også mange kommuner, forankrer forståelsen i selve lovteksten eller støtte seg til veiledningsmateriell og tolkninger fra enten statlige myndigheter eller kommunen. Det kan særlig være en utfordring med ulik kildebruk der den hverdagslige forståelsen av et uttrykk ikke samsvarer med den juridiske forståelsen.

⁴⁸ NTNU, 2015.

⁴⁹ Elevorganisasjonen, 2018.

⁵⁰ Prop. 64 L (2016–2017).

Som omtalt i punkt 3.3.5, synes det å være en særlig utfordring med skjønnsmessige bestemmelser. Innspillene fra både KS og enkelte kommuner og fylkeskommuner som utvalget har snakket med, viser at det kan være uenighet om en skjønnsmessig regel legger opp til et forvaltningsskjønn, eller om statlige myndigheter kan overprøve skjønnnet fullt ut.

3.3.5 Skjønnsmessige regler

Når det i lover brukes skjønnsmessige ord og uttrykk, vil et sentralt moment være om brukerne forstår at det skal gjøres en vurdering, hvem som skal gjøre vurderingen, og hvilke kilder som skal ligge til grunn.

I en artikkel om «juridisk literacy i skolen»⁵¹, som springer ut av den ovennevnte undersøkelsen fra NTNU, pekes det på at skjønnsbegreper utløser særlige behov for tolkning og avklaring, noe som skaper en spenning mellom aktører og virksomheter. Det vises videre til at skolelederne kommenterer at foreldre gjerne legger sine egne personlige fortolkninger av disse begrepene til grunn når de skal argumentere for barnas rettigheter. Foreldrene mener at det burde spesifiseres i lovverket hvem som har rett til å vurdere skjønnsspørsmål, og hva slags kompetanse disse personene skal ha.

Utdanningsdirektoratets vurdering er at bruken av en skjønnsmessig reguleringsform i mange tilfeller innebærer at regelverket ikke fastsetter klare nok normer for lovmessig atferd. Skjønnsmessige regler gjør det vanskelig for kommunene å definere grensen mellom lovlig og ulovlig, og det blir krevende å sikre en enhetlig regelverksforståelse i den statlige forvaltningen. Direktoratet viser til at en slik skjønnsmessig reguleringsform i mange tilfeller er nødvendig, men at dette bør ledsages av anvendbare vurderingskriterier som tilrettelegger for forutberegnelighet, likebehandling og etterprøvbarhet.⁵²

At det i praksis er krevende å sikre en enhetlig forståelse av loven, samsvarer med erfaringer som Elevorganisasjonen har delt med utvalget. Erfaringen er at loven, og særlig skjønnsmessige uttrykk som for eksempel kravet i oppl. § 1-3 om at «opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven [...]» tolkes ulikt fra skole til skole. Det fører igjen til at elever behandles ulikt. Skolenes landsforbund har også gitt innspill om at uttrykk som «forsvarlig» og «tilstrekkelig» gir rom for ulike tolkninger.⁵³

Problemstillingen om forståelsen av skjønnsmessige regler handler i noen grad om hvem som har myndighet til å bestemme det rettslige innholdet, og da særlig i hvilken grad staten gjennom regelverkstolkninger og tilsyn kan overprøve kommunens vurdering. Hva staten kan overprøve gjennom tilsyn, henger igjen sammen med hva slags skjønn loven gir anvisning om.

Mye av det som er skrevet om ulike typer skjønn, er skrevet med tanke på hva domstolene kan prøve av skjønnsvurderinger. Det har gitt opphav til et ofte referert hovedskille mellom «lovbunden skjønn» og «fritt skjønn». Det første sikter til vurderinger som domstolen kan prøve, det siste til vurderinger som domstolen ikke kan prøve. Fra et skjønnsutøverperspektiv er denne terminologien egnet til å villed: Uttrykket «fritt skjønn» er misvisende, da skjønnsutøveren (forvaltningen) aldri står *fritt* i sine vurderinger. I det følgende brukes derfor uttrykkene «forvaltningsskjønn» og «lovbundet skjønn».

⁵¹ Fjørtoft m.fl., 2017.

⁵² Utdanningsdirektoratet, 2019.

⁵³ Skolenes landsforbund, 2018.

Hva slags skjønn regelverket gir anvisning om, har altså betydning for hva som kan overprøves av domstolen. Hvor langt domstolens prøvelsesadgang strekker seg, er et lite praktisk spørsmål på opplæringsområdet, da slike saker i praksis sjelden bringes inn for domstolen. Det er likevel av stor betydning å ta stilling til hva slags skjønnsmessige vurderinger regelverket skal legge opp til, da grensene for domstolens prøvelsesadgang også gjelder for statlige myndigheters tilsyn. I det følgende omtales «tilsynsmyndighetens» prøvelsesadgang ettersom dette er den mest praktiske problemstillingen i opplæringssektoren.

For ordens skyld opplyses det om at skillet mellom de ulike skjønnsstypene ikke har tilsvarende betydning for klagebehandlingen, da statlige myndigheter som *klageorgan* kan prøve alle sider av saken også når loven gir anvisning om forvaltningsskjønn, jf. forvaltningsloven § 34⁵⁴.

Når en lovbestemmelse gir anvisning om et forvaltningsskjønn, er prøvelsesadgangen som nevnt begrenset. Tilsynsmyndighetene kan i slike tilfeller kontrollere at kommunen har holdt seg innenfor lovens rammer, at avgjørelsen bygger på en korrekt saksbehandling og på et riktig faktum, og at det ikke foreligger brudd på de ulovfestede prinsippene om saklighet, likhet og forsvarlighet (læren om myndighetsmisbruk). Tilsynsmyndighetene kan imidlertid ikke sette seg i kommunens sted, og erstatte den konkrete vurderingen som kommunen har foretatt, med sin egen. Det er dette som er kjernen i det vi kaller «forvaltningsskjønn». Ved et lovbundet skjønn kan derimot tilsynsmyndighetene prøve kommunens skjønnsutøvelse fullt ut.

Om og i tilfelle i hvilken utstrekning en vurdering er overlatt til forvaltningsskjønnet, vil bero på en tolkning av den aktuelle lovbestemmelsen. Dersom lovteksten slår fast at kommunen «kan» avgjøre noe eller det slås fast at en avgjørelse beror på «kommunens skjønn» eller lignende, er det et sterkt holdepunkt for at domstolene ikke kan prøve kommunens vedtak. Men i en del tilfeller kan det være tvilsomt om, eller kanskje helst hvor langt, statlige tilsynsmyndigheter kan prøve kommunens skjønnsutøvelse. Dette kan særlig være en utfordring ved lovbestemmelser som inneholder vage eller skjønnspregede ord og uttrykk, som for eksempel «nødvendig», «særlig», «tilfredsstillende» osv.

Opplæringsloven inneholder flere skjønnsmessige ord og uttrykk. I praksis kan det både være uklart og uenigheter om, og i hvilken utstrekning, lovgiver har ment å overlate slike vurderinger til kommunens forvaltningsskjønn. Ettersom det er få saker som bringes inn for domstolen på opplæringsområdet, har slike spørsmål i liten grad vært prøvd. Høyesterett har i enkelte saker på andre områder, lagt til grunn at jo vagere og jo mer skjønnsmessig lovens formulering er, desto mer trekker det i retning av at det er et forvaltningsskjønn. At den skjønnsmessige vurderingen er av faglig eller politisk karakter, i motsetning til juridisk og moralsk, er også momenter som trekker i retning av at det er tale om et forvaltningsskjønn.⁵⁵

Innspillene fra aktørene i opplæringssektoren, kan tyde på at det ikke alltid er klart hva slags skjønn lovgiver har lagt opp til. Dersom kommunene, som har det overordnede ansvaret for etterlevelse av opplæringsloven, oppfatter at en regel overlater en vurdering til kommunens forvaltningsskjønn, mens staten mener lovbestemmelsen gir uttrykk for et lovbundet skjønn der staten gjennom tilsyn kan overprøve også resultatet fra kommunens vurdering, er dette en betydelig utfordring ved regelstyringen. Det innebærer både risiko for ulik praksis og for konflikt mellom aktørene.

⁵⁴ I denne bestemmelsen brukes uttrykket «fritt skjønn» om det som her omtales som «forvaltningsskjønn».

⁵⁵ Innjord, 1996.

En annen utfordring er uklarheter rundt eller uenighet om hva som skal være grunnlaget for den skjønnsmessige vurderingen. På opplæringsområdet vil det særlig være et spørsmål om det skal utøves et faglig (pedagogisk) skjønn, eller om det er andre momenter enn det faglige grunnlaget som skal ligge til grunn for skjønnsutøvelsen. Som nevnt over, vil det at det skal gjøres faglige vurderinger, trekke i retning av et forvaltningsskjønn når domstolen skal tolke loven. Bakgrunnen er at domstolene er mindre egnet til å prøve vurderingstemaer som er av faglig karakter, enn mer allmenne eller juridiske vurderingstemaer. Det er likevel mulig for lovgiver å bestemme at også en faglig vurdering skal kunne overprøves fullt ut. Det er realiteten på områder der forvaltningen fatter sterkt inngripende vedtak overfor borgerne, som f.eks. innen barnevern..

Skjønnsmessig vurderinger som utøves på et faglig grunnlag, omtales gjerne som profesjonelt skjønn. Profesjonelt skjønn er nærmere omtalt i punkt 5.3.

En siste utfordring med skjønnsmessige regler, er at det er risiko for at den skjønnsmessige vurderingen i for stor grad påvirkes av økonomiske hensyn dersom slike taler for et bestemt resultat. Denne problemstillingen er nærmere omtalt i punkt 3.4.3.

3.3.6 Roller og ansvar

Som omtalt i kapittel x, er kommunen eller fylkeskommunen pliktsubjekt i de fleste bestemmelsene i opplæringsloven, mens i enkelte bestemmelser er pliktsubjektene skolen, rektor, undervisningspersonale eller alle ansatte i skolen.

KS mener det begrenser det lokale handlingsrommet når loven legger plikter og oppgaver på skolene. KS peker på at det er kommunen og fylkeskommunen som er rettssubjekt, ikke skolen, og at språkbruken i loven kan tilsløre de egentlige ansvarsforholdene. Ved at lovteksten legger ansvar og plikter på skolen, kan lovteksten etter KS' oppfatning implisitt gi inntrykk av en interndelegering som det eventuelt tilligger kommunen og fylkeskommunen å foreta.⁵⁶

Også Utdanningsforbundet peker på at rolle- og ansvarsdelingen mellom aktørene i opplæringssektoren er utydelige. Utdanningsforbundets erfaringer med dagens regelverk viser at lokale myndigheter griper inn på en styrende måte i beslutninger som Utdanningsforbundet mener bør ligge hos lærerprofesjonen. Forbundet viser til at grensene for instruksjonsmyndigheten til lokal skolemyndighet er uklare.

Flere av aktørene utvalget har møtt, forteller også om uklarheter i rolle og ansvarsdelingen. Lærere etterspør avklaring om hvem som bestemmer innholdet i en skjønnsmessig regulering og hvor langt skoleleder og skoleeier kan gå i å overprøve lærerens vurdering. Skoleledere på sin side viser til utfordringer med å styre skolen. De mener også at det kan være vanskelig å få lærere med på den utviklingen som skoleleder og skoleeier mener er nødvendig.

En annen uklarhet når det gjelder roller og ansvarsdeling, er statens rolle overfor kommuner og fylkeskommuner. Denne uklarheten har sammenheng med hva slags skjønn loven gir anvisning om (omtalt i punkt 3.3.5).

Forholdet mellom kommunens styringsrett og det profesjonelle handlingsrommet er omtalt i punkt 5.4.2.

⁵⁶ KS, 2018a.

3.3.7 Lovens målform

Dagens opplæringsloven er på nynorsk. I to undersøkelser⁵⁷ som ble gjennomført i forbindelse med prosjektet «Klart lovspråk»⁵⁸, oppga flere av respondentene at målformen gjør loven utfordrende å lese. Ifølge undersøkelsen fra Opinion brukte spesielt elever og foreldre mye tid på å forstå teksten, men også rektorer fortalte at de ville brukt loven hyppigere dersom den var på bokmål og dermed føltes lettere tilgjengelig.

Det er likevel grunn til å vurdere hvor stor vekt man skal legge på funnene i disse undersøkelsene. I undersøkelsene ble leserne bedt om å lese regelteksten for så å oppgi hvor godt de forstod regelteksten. En slik framgangsmåte gir nok ikke et dekkende uttrykk for hvor lett det er å bruke en lovtekst. I praksis vil de fleste lovleserne lese en regeltekst flere ganger, søke veiledning hos andre eller bruke veiledninger som finnes på nett og lignende. Dessuten gir ikke undersøkelsen svar på om en bokmålsversjon av regelteksten ville blitt oppfattet som enklere å bruke. Det kan være at brukerne blir mer oppmerksomme på mulige utfordringer med målformen når de får presentert en gitt lovtekst som de skal vurdere hvor forståelig er, enn dersom de skulle anvendt loven på et konkret forhold som de visste hva handlet om.

Lovens målform har kommet opp i noen av samtalene som utvalget har hatt med aktører i opplæringssektoren. Verken kommunenivået eller aktørene i skolen trekker fram lovens målform som en utfordring, men blant elevene opplever noen at det er en utfordring. Et poeng som utvalget ble gjort oppmerksom på, er at de fleste samiske elever ikke har nynorsk, og loven er dermed på en målform som noen kan oppleve som vanskelig. En tilsvarende utfordring gjelder for minoritetsspråklige som har fritak fra nynorsk. Motsatt ville det kunne vært en utfordring for minoritetsspråklige som har fritak fra bokmål dersom loven hadde vært på denne målformen.

Etter utvalgets oppfatning handler ikke utfordringene med å forstå den nynorske lovteksten i opplæringsloven bare om valg av målform. Innenfor den nynorske målformen finnes det mange valgmuligheter, og hensynet til brukerne tilsier at loven bør skrives på en måte som gir best grunnlag for forståelse. Det er også et poeng at Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene har et ansvar for å informere og veilede om regelverket, og at mye av regelverksinformasjonen fra disse er på bokmål.

I denne sammenheng må det også tas hensyn til at bokmål og nynorsk er likeverdige målformer i Norge. Lovverket er et viktig domene for nynorsken. I St.meld. nr. 35 (2007–2008) *Mål og mening* står det at det er et mål at minst 25 prosent av lovverket regnet i tekstmengde skal være på nynorsk. Valg av målform på opplæringsloven er også et språkpolitisk spørsmål.

3.4 Om reglene etterleves

3.4.1 Kunnskap om etterlevelse av reglene for grunnopplæringen

For at regelverket skal være et effektivt styringsvirkemiddel som bidrar til å nå målene for grunnopplæringen, er det en forutsetning av reglene etterleves. Med etterlevelse menes om innholdet i rettsreglene oppfylles, uavhengig av hva årsaken er eller om etterlevelsen er bevisst eller ubevisst. Mulige årsaker til at reglene ikke etterleves, er omtalt i punkt 3.4.3.

⁵⁷ Oxford Research, 2015 og Opinion, 2016.

⁵⁸ Prosjekt etablert i 2011 som en del av regjeringens satsingsområde «En enklere hverdag for folk flest».

Fylkesmannens tilsyn viser at det ofte avdekkes brudd på reglene i opplæringsloven med forskrifter. Et felles nasjonalt tilsyn ble første gang gjennomført i 2006, og det ble da funnet brudd på regelverket hos 70 prosent av kommunene. Året etter var andelen 90 prosent, og andelen var høy også de etterfølgende årene. I perioden 2010–2013 ble det ført tilsyn med elevenes psykososiale skolemiljø, og andelen kommuner hvor det ble avdekket regelbrudd, var i disse årene mellom ca. 75 og 85 prosent. I perioden 2014–2017 ble det gjennomført tilsyn med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, skolebasert vurdering og forvaltningskompetanse knyttet til avgjørelser om særskilt tilrettelegging. I denne tilsynssatsingen ble det funnet brudd hos om lag 80 prosent av de kontrollerte kommunene. Oppsummeringen av fylkesmennenes øvrige tilsyn viser også en høy andel kommuner hvor det ble funnet brudd på regelverket.⁵⁹

Når Utdanningsdirektoratet velger ut tema for felles nasjonalt tilsyn, og når fylkesmennene velger ut kommuner, fylkeskommuner, skoler og tidspunkter for tilsyn, baserer de seg på risikovurderinger. Det betyr at direktoratet og fylkesmennene vurderer sannsynligheten for brudd på regelverket og hvor alvorlige konsekvensene av bruddene er. Dersom fylkesmennene har gjort gode risikovurderinger, kan det forventes at tilsynet vil avdekke regelbrudd. Tilsynsresultatene gir dermed ikke et representativt bilde av tilstanden i sektoren. På den annen side er det siden 2006 ført tilsyn med et betydelig antall kommuner og skoler og en rekke ulike temaer, og mange av tilsynene har avdekket regelbrudd. Dette kan tyde på at etterlevelsen av opplæringsloven med forskrifter ikke er god.

At fylkesmennene finner brudd på regelverket i et tilsyn, er ikke ensbetydende med at kommunen eller skolen generelt har lav regelverksetterlevelse. I tilsynet kontrolleres utvalgte temaer og mange kontrollpunkter innenfor dette temaet. Dersom en skole har brudd på ett eller noen få kontrollpunkter, vil den regnes med i andelen skoler med regelbrudd selv om skolen for øvrig etterlever regelverket. Det er heller ikke slik at alle regelbruddene er like alvorlige selv om tilsynet ofte rettes mot viktige temaer i loven..

Hvor mange klagesaker det er, gir ikke grunnlag for klare konklusjoner om manglende regelverksetterlevelse. Mange klagesaker kan vise at klageordningen fungerer etter sin hensikt. Derimot kan det være en indikasjon på manglende regelverksetterlevelse dersom klager gis medhold i mange klagesaker. Fylkesmennenes klagebehandling i 2016 viser at klager ble gitt helt eller delvis medhold i 97 av 165 klagesaker (ca. 59 prosent) om skolemiljø som ble tatt til behandling og at skolens eller kommunens vedtak ble opphevet i 15 saker (ca. 10 prosent). Når det gjelder vedtak om spesialundervisning, ble klager gitt medhold i 43 av 149 saker (ca. 29 prosent) og kommunens vedtak ble opphevet i 51 saker (ca. 34 prosent). Oppsummeringen fra 2016 viser at 43 prosent av klagen til fylkesmannen i grunnskolen gjelder standpunkt karakterer i fag. I 75 prosent av disse sakene opphevet fylkesmannen skolens vedtak og sendte saken tilbake til skolen for ny behandling fordi skolen ikke har fulgt prosedyrekravene. Også når andre saker oppheves, betyr ikke det nødvendigvis at fylkesmannen har kommet til et annet resultat. Oppsummeringen viser at klager sjelden får medhold i saker om skoleplassering og permisjoner.⁶⁰

Andelen klager som gis medhold, var også et tema i en spørreundersøkelse om rektors syn på den rettslige reguleringen på opplæringsområdet. Av rektorene som ble spurt, oppga 29

⁵⁹ Utdanningsdirektoratet, 2012a, Utdanningsdirektoratet, 2013, Utdanningsdirektoratet, 2014a, Utdanningsdirektoratet, 2015, Utdanningsdirektoratet, 2016b og Utdanningsdirektoratet, 2017a.

⁶⁰ Utdanningsdirektoratet, 2017b.

prosent at de har erfart at klager er sendt inn, og at foreldrene fikk medhold i 17 prosent av tilfellene.⁶¹

Sivilombudsmannen er oppnevnt av Stortinget for å ivareta den enkeltes rettigheter i møte med forvaltningen. Borgere kan klage til Sivilombudsmannen dersom de mener å ha vært utsatt for urett eller feil fra den offentlige forvaltningen. Ombudsmannen avgjør selv hvilke saker som skal undersøkes. Fra 2013 og fram til i dag har Sivilombudsmannen mottatt 275 saker som gjelder grunnskoleopplæring og 95 saker som gjelder videregående opplæring. Sivilombudsmannen har avvist omtrent halvparten av sakene. Bare et fåtall av sakene ender med kritikk fra Sivilombudsmannen. På grunnskoleområdet har Sivilombudsmannen mottatt flest saker om nærskole og skolebytte, mens det i saker om skoleskyss er størst andel saker som har resultert i kritikk fra ombudsmannen. I saker om nærskole og skolebytte har 3 av 79 har resultert i kritikk og i saker om skoleskyss har 7 av 39 saker resultert i kritikk. Sivilombudsmannen mottar også en del saker om spesialundervisning og karakterer. Innenfor videregående opplæring gjelder flest saker karakterer. Sivilombudsmannen har fra 2013 og fram til i dag mottatt 49 slike saker og 6 av sakene har resultert i kritikk fra ombudsmannen. Andre sakstyper som går igjen på videregående nivå er inntak, skoleskyss og spesialundervisning.

En gjennomgang av rettspraksis fra 2000 viser at det er veldig få saker på opplæringsområdet. De fleste sakene har dreid seg om skolemiljø. Selv om det er få saker som når domstolene, kan det være manglende oppfyllelse av rettigheter på opplæringsområdet. Det er ressurs- og tidkrevende å bringe en sak inn for domstolen, og terskelen for å gjøre dette er høy. Det er heller ikke nødvendigvis slik at en rettslig prosess, enten gjennom forvaltningsklage, klage til Sivilombudsmannen eller søksmål nødvendigvis er den beste måten å få gjennomført rettigheter på. Elevorganisasjonen har i møte med utvalget fortalt at de anbefaler sine medlemmer å ta kontakt med media i stedet for å forfølge saken rettslig. Medias rolle i enkeltsaker og betydningen media har for lovendringer er omtalt i punkt 4.2.

Riksrevisjonens undersøkelser på grunnopplæringens område viser også mangelfull etterlevelse av kravene i opplæringsloven. For eksempel viste Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift (Riksrevisjonen, 2013) at lærebedriftenes og fylkeskommunenes etterlevelse av opplæringslovens bestemmelser om kvalitetssikring og oppfølging av fagopplæringen, er mangelfull. Et annet eksempel er Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen (Riksrevisjonen, 2011), som viste omfattende svakheter i etterlevelsen av saksbehandlingsreglene knyttet til spesialundervisningstilbudet.

Barneombudets prosjekt om spesialundervisning i grunnskolen⁶² konkluderer med at det er mangelfull etterlevelse av reglene om spesialundervisning. Barneombudet mener at funnene i prosjektet tyder på at mange av elevene som mottar spesialundervisning, ikke får et forsvarlig utbytte av opplæringen, at de har et dårligere psykososialt skolemiljø enn andre elever, og at de verken blir hørt eller får medvirke selv i opplæringen.

I 2015 publiserte paraplyorganisasjonene Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner og Unge funksjonshemmede en rapport om Norges implementering av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. I rapporten konkluderes det med at reglene i opplæringsloven er gode,

⁶¹ Møller m.fl., 2016.

⁶² Barneombudet, 2017

men at de ikke etterlevs i praksis. Det pekes blant annet på store kommunale forskjeller, manglende tilrettelegging av opplæringstilbudet og manglende inkludering.⁶³

Det er mye som tyder på at etterlevelsen av regelverket på opplæringsområdet ikke er god nok. Samtidig gir ikke kunnskapsgrunnet et fullstendig bilde av omfanget av regelbrudd. Det er også verdt å merke seg at mye av informasjonen vi har om regelbrudd, stammer fra tilsyn. Det kan være uenighet om lovforståelsen slike tilsyn bygger på. Det er likevel grunn til å tro at tilsynsresultatene sammen med de øvrige undersøkelsene som er omtalt over, gir et relativt riktig bilde av tilstanden på de områdene og i de skolene og kommunene som er kontrollert.

Både medlemmene i referansegruppen og de aktørene i opplæringssektoren som utvalget har møtt, fremhever at regelverksetterlevelse er en utfordring i opplæringssektoren. Samtidig er det flere som understreker at det ofte er de dårlige eksemplene som belyses, og at regelverket også etterlevs i mange tilfeller.

Verken tilsyn, klagebehandling, rettspraksis eller de ovennevnte rapportene gir grunnlag for å gi noen konklusjon om hvilke regler som har særlig lav eller høy etterlevelse. Gjennomgående er det god dokumentasjon på brudd på reglene når det gjelder temaer som skolemiljø, prosedyrer for fastsettelse av standpunktarakter, spesialundervisning, og annen særskilt tilrettelegging. Det er derimot uklart om årsaken er en høyere forekomst av regelbrudd på disse områdene, eller om det oftere avdekkes brudd på disse områdene fordi disse reglene undersøkes oftere enn de andre.

Det er heller ikke grunnlag for å konkludere med at utfordringen med regelverksetterlevelse er større enkelte steder i landet eller i enkelte typer kommuner. NIFU har gjennomført en spørreundersøkelse blant skoleeiere og skoleledere om blant annet regelbrudd som avdekkes i tilsyn. NIFU fant ingen signifikante forskjeller mellom gruppene ut fra kommunestørrelse og region.⁶⁴ I oppsummeringene fra fylkesmennenes tilsyn er det heller ikke vist til noen systematiske forskjeller ut fra geografi og kommunestørrelse.

Selv om man ikke har funnet systematiske forskjeller i regelverksetterlevelsen, er det klart at det er varierende i hvor stor grad regelverket etterlevs. Årsakene til manglende etterlevelse (punkt 3.4.3) kan bidra til å belyse hvorfor det er variasjon. Undersøkelsene viser, som omtalt i punkt 3.2, at det er store forskjeller i resultater både mellom klasserom på samme skole, mellom skoler i samme kommune og mellom kommuner og landsdeler. Det er ikke gjort undersøkelser av sammenhengene mellom regelverksetterlevelse og resultater, og det er dermed uklart om det er noen sammenheng, og hva denne i så fall består i.

3.4.2 Sammenligning med etterlevelse i andre land og i andre sektorer

For å kunne vurdere hvor stor utfordringen med regelverksetterlevelse på opplæringsområdet er, kan det være nyttig å sammenligne med andre områder. Utvalget har derfor sett på tilsynsresultater fra andre velferdssektorer i Norge og fra grunnopplæringen i Sverige og Danmark. Det er store ulikheter både i forutsetninger og regelverk, så en sammenligning av tilsynsresultatene vil ikke kunne vise hvor det er best etterlevelse. Sammenligningen tjener først og fremst til å avdekke om det er vesentlige forskjeller i tilsynsresultatene. Slike forskjeller kan gi en indikasjon på om det er særlige utfordring med etterlevelse på opplæringsområdet i Norge.

⁶³ Sivilt samfunn i Norge, 2015.

⁶⁴ NIFU, 2017.

Tilsynsresultater fra Sverige og Danmark viser at det også der er mangelfull etterlevelse av reglene for grunnopplæringen.

I Danmark ble det i tilsynet med undervisningstid og minstetimetall i 2015 og 2016 avdekket brudd hos henholdsvis 500 og 300 av de vel 1300 folkeskolene. Tilsynet avdekket brudd i nesten alle landets kommuner.

Tilsynene som den svenske Skolinspektionen gjennomførte i 2016, viste at det var regelbrudd hos 77 prosent av grunnskolene og 85 prosent av de videregående skolene hvor det var gjennomført såkalt prioritert tilsyn, altså hvor skolen er valgt ut på grunnlag av risiko. Blant skoler som ikke var valgt ut på grunnlag av risiko og hvor det ble gjennomført såkalt basistilsyn, fant Skolinspektionen brudd på regelverket hos 26 prosent av grunnskolene og 24 prosent av de videregående skolene.⁶⁵

Helse-, sosial- og barneverntjenester er velferdstjenester der kommunene, som for grunnskoleopplæringen, har ansvaret for tilbudet. Disse tjenesteområdene kan dermed være relevante sammenligningsgrunnlag. En gjennomgang av de senere års samlerapporter fra landsomfattende tilsyn viser at det også innenfor helse-, sosial- og barneverntjenester avdekkes regelbrudd hos mange kommuner.

Ett eksempel fra helsesektoren er det landsomfattende tilsynet med kommunenes tilbud av helse- og omsorgstjenester til mennesker med utviklingshemming som ble gjennomført i 2016. Tilsyn ble gjennomført med 57 kommuner. I 12 kommuner fant fylkesmennene ingen lovbrudd. I de øvrige 45 kommunene (79 prosent) fant fylkesmennene til dels alvorlig svikt i tjenestetilbudet.⁶⁶

Innenfor sosialtjenester er fylkesmennenes landsomfattende tilsyn i 2015 og 2016 et eksempel. Tilsynet gjaldt arbeidet kommunene gjør gjennom Nav-kontorene med opplysning, råd og veiledning og økonomisk støtte til ungdom i alderen 17–23 år. Det ble gjennomført 71 tilsyn med til sammen 73 kommuner og bydeler. I 43 av 73 kommuner (59 prosent) fant fylkesmennene brudd på regelverket.⁶⁷

Et eksempel fra barnevernsektoren er det landsomfattende tilsynet som fylkesmennene gjennomførte i 2013 og 2014 med den kommunale barneverntjenestens arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem. Tilsynet ble gjennomført hos 94 barneverntjenester som representerer til sammen 151 kommuner. På de områdene som ble undersøkt, fant fylkesmennene svikt (i betydningen lovbrudd) og/eller forbedringsområder i 71 av 94 barneverntjenester. De 71 barneverntjenestene representerer til sammen 123 kommuner (81 prosent).⁶⁸

Samlet ser det ikke ut til at regelverksetterlevelsen på andre velferdsområder eller i andre land skiller seg i vesentlig grad fra etterlevelsen på opplæringsområdet i Norge. Dette betyr ikke at vi skal akseptere mangelfull etterlevelse på opplæringsområdet, eller at vi ikke har noe å lære av andre land og sektorer. Men det kan indikere at vi bør se på generelle utfordringer med regelstyring i et større perspektiv og ikke bare på rammebetingelser i opplæringssektoren.

⁶⁵ Skolinspektionen, 2017a og 2017b.

⁶⁶ Helsetilsynet, 2017a.

⁶⁷ Helsetilsynet, 2017b.

⁶⁸ Helsetilsynet. 2015.

3.4.3 Årsaker til manglende etterlevelse

[Dette punktet må revideres når vi får rapport fra det eksterne oppdraget om regelverksetterlevelse].

Generelt om årsakene

Det kan være mange ulike årsaker til at regler ikke alltid etterleves. Ofte kan man med stor sikkerhet si at hvis en lov ikke virker som forutsatt, skyldes det forhold utenfor loven selv. Manglende håndhevingsapparat og manglende økonomiske bevilgninger er eksempler på årsaker til manglende regelverksetterlevelse. For å oppnå etterlevelse må disse forholdene, sammen med forhold som moralen og innstillingen til dem reglene retter seg mot, trekke i samme retning som loven.

Selv om trekk ved regelverket sjelden er den eneste årsaken til at reglene ikke etterleves, er klart at det har stor betydning for etterlevelsen om aktørene har kjennskap til og forstår regelverket (omtalt i punkt 3.3). I tillegg kan det være trekk ved regelverket og bruken av regler som styringsvirkemiddel som påvirker innstillingen til aktørene og som påvirker kulturen for etterlevelse.

Det vil også være relevant å belyse andre årsaker til manglende etterlevelse. For det første vil det kunne gi en retning for mulige tiltak. Dersom årsakene utenfor loven selv ikke er mulige eller ønskelige å endre, vil disse årsakene være rammebetingelser som må legges til grunn dersom en ny lovgivning skal tilpasses den sektoren den skal virke i.

I det følgende vurderer utvalget årsaker til regelbrudd på opplæringsområdet.

Mangelfull og ulik forståelse av regelverket

I forbindelse med årsrapporteringen for 2009 ba Utdanningsdirektoratet om fylkesmennenes vurdering av hva som var årsaken til manglende regelverksetterlevelse. I oppsummeringen⁶⁹ framgår det at fylkesmennene mente at årsaken til manglende etterlevelse var at regelverket er lite tilgjengelig for skoleeierne og vanskelig å forstå. Videre rapporterte fylkesmennene om at begrepsbruken i regelverket skaper forvirring i opplæringssektoren, og at dette gjør regelverket lite tydelig. Utdanningsdirektoratet pekte også på at regelverket i mange tilfeller ikke fastsetter klare nok normer for lovmessig atferd, og at bruk av skjønnsmessige bestemmelser er en utfordring i et etterlevelsesperspektiv. Utfordringer med lovens tilgjengelighet og forståelse av loven er nærmere omtalt i punkt 3.3.

Utdanningsdirektoratets mener også at hyppige endringer i kombinasjon med et omfattende regelverk gjør det utfordrende for sektoren å forvalte regelverket.⁷⁰ Samtidig viser en gjennomgang av klagesaker, funn fra tilsyn mv. at det også er mangelfull etterlevelse av krav som har virket en stund. Utfordringer som følge av hyppige endringer er omtalt i punkt 3.3.2 og punkt 4.4.

At regelverket oppleves som omfangsrikt, kan også være en utfordring for etterlevelsen. Som omtalt i punkt 3.3.2, kan det være krevende for aktørene i opplæringssektoren å finne fram i et omfangsrikt regelverk, noe som vil gjøre reglene mindre tilgjengelige. Det kan også det svekke regelverkets gjennomslagskraft dersom det inneholder så mange og detaljerte regler at det er urealistisk å oppfylle i praksis.

⁶⁹ Utdanningsdirektoratet, 2009.

⁷⁰ Utdanningsdirektoratet, 2016a.

Et annet argument mot svært omfattende forpliktelser i lovs form er at det kan være urealistisk å anta at reglene etterleves. Det kan for eksempel være slik at dersom rettighetslovgivningen er for omfattende, kan det føre til en rettighetsinflatjon, som svekker rettighetenes praktiske gjennomslagskraft.⁷¹ Det kan på samme måte tenkes at reglenes gjennomslagskraft generelt svekkes det er for mange regler.

En risiko ved overdreven bruk av regler som styringsvirkemiddel, kan altså være at reglene ikke tas på alvor av aktørene i opplæringssektoren. Trekk ved regelverket kan på denne måten påvirke kulturen for regelverksetterlevelse. På den andre siden kan det tenkes at dersom det i utgangspunktet i større grad hadde vært en kultur for at reglene skal være styrende for opplæringsdriften, så ville sektoren i større grad kunne håndtert et omfattende regelverk.

Utvalget har fått tilbakemeldinger som kan tyde på at aktørene i opplæringssektoren er opptatt av å etterleve regelverket, men at de i praksis anser det som urealistisk å oppfylle alle krav og forventninger til skolen til enhver tid. For noen framstår det som umulig å i det hele tatt skaffe seg oversikt over hvilke regler som gjelder.

Arbeidsbelastning og prioritering av oppgaver

Det er en stor og viktig samfunnsoppgave å ha sørge for grunnopplæringen til barn og unge. Denne oppgaven har blitt gitt til kommunene og fylkeskommunene, og må i stor grad løses på den enkelte skole.

Rektorer er etter opplæringsloven ansvarlig for opplæringen i skolen. Rektorer har dessuten ansvar for økonomi og andre sider ved driften av skolen, i tillegg til at de har et lederansvar overfor de ansatte. En gjennomgang av skoleledelse i 22 utdanningssystemer, inkludert Norge, viser at mange vegrer seg for å bli skoleledere fordi oppgavene er for mange og uklare, arbeidspresset for stort, og opplæringen utilstrekkelig.⁷² Mange av de utvalget har snakket med, har også tatt opp denne problemstillingen. Én side av denne problemstillingen er at rektorer i noen tilfeller opplever å måtte prioritere mellom å følge regler og å gjøre andre oppgaver som også er viktige. Som en rektor sa: «Dersom jeg må velge mellom å gjøre det jeg mener er best for elevene og å oppfylle alle dokumentasjonskrav, velger jeg elevene.» En årsak til at reglene ikke alltid etterleves, kan derfor være at den totale arbeidsbyrden er for stor og at mange gode formål konkurrerer med hverandre. Se mer om skolens brede samfunnsmandat i kapittel x.

En tilsvarende utfordring kan også gjelde for lærere. Lærernes kjerneoppgave er elevenes opplæring. Reglene kan føre til flere oppgaver for lærerne som så konkurrerer med denne kjerneoppgaven. Norsk lektorlag har pekt på at dokumentasjonskravene for den enkelte lærer har økt som følge av flere elevrettigheter, og at dette går ut over lærernes tid til å undervise. Det vil også etter utvalgets oppfatning være en risiko for at regelverksetterlevelse ikke prioriteres når tiden ikke strekker til.

Kultur for at reglene er styrende for virksomheten

For at lover skal virke etter sin hensikt, må de som loven retter seg mot, være innstilt på å følge loven lojalt. Som omtalt over, viser erfaringene til fylkesmennene og Utdanningsdirektoratet at kommunene lojalt følger opp funn i tilsyn og pålegg om retting.

⁷¹ Welstad, 2016, s. 92.

⁷² OECD, 2008.

Samtidig er dette noe annet enn å følge loven på eget initiativ og å ha loven som et sentralt styringsdokument for virksomhetene.

I en spørreundersøkelse i skoleåret 2016–2017 ble skoleledere og lærere spurt om i hvilken grad de blir fulgt opp av sin leder når det gjelder en rekke resultattyper. Svarene viser at både lærere og skoleledere opplever at de blir fulgt opp i større grad når det gjelder overholdelse av regelverket enn når det gjelder en del andre resultattyper som elevenes eksamens- og standpunkt karakterer.⁷³ Undersøkelsen kan indikere at regelverket har en framtrædende rolle i styringen av skolen. På den annen side svarer lærerne bare at de «i noen grad følges opp». Så selv om dette er mer enn for eksamensresultater (ikke i det hele tatt/i liten grad) og for nasjonale prøver (i liten grad / noen grad), sier det lite om hvor mye lærerne blir styrt relativt til omfanget av regler. Det er også uklart om svarene bare refererer til nasjonal regelstyring eller om kommunale retningslinjer og instruksjoner også oppfattes som regelverk. Undersøkelsen viser for øvrig at satsingsområder og utviklingsarbeid er det området hvor rektorer og lærere følges opp mest.

Utvalgets erfaring fra møter med ulike aktører, er at aktørene i opplæringssektoren er innstilt på å følge loven. Samtidig er det klart at mange i liten grad forholder seg til loven i den daglige skolehverdagen. Det er andre dokumenter, som for eksempel læreplaner og interne retningslinjer, som i praksis oppleves som viktigere for dem som jobber i skolen.

Etter utvalgets oppfatning er det ikke nødvendig at alle som jobber i grunnopplæringen, har et eksplisitt forhold til opplæringsloven med forskrifter. Men det må være en felles forståelse av regelverkets funksjon, og reglene må være integrert i skolens praksis for at man skal kunne oppnå noe mer enn tilfeldig etterlevelse.

Det synes som om en del opplever regelverket som noe som ligger litt på siden av det som er skolens kjerneoppgave. Dette kan bety at reglene ikke er gode nok. Men det kan også bety at det er for lite bevissthet omkring reglens funksjon. Dersom de som skal etterleve reglene, ikke ser nytten av reglene eller sin egen rolle i oppfyllelsen av dem, vil dette påvirke hvordan regelverksetterlevelse prioriteres i forhold til andre oppgaver. Det vil også kunne ha betydning for hvilken innsats man legger ned i å skaffe seg kunnskap om reglene.

Regelverkets omfang, med lov, forskrifter og tilhørende tolkninger, er et moment som synes å gjøre det vanskelig å skape en kultur for regelverksetterlevelse i skolen. Regelverket er så omfattende at ingen kan kjenne til alt. Rektorer opplever dessuten at de må gjøre prioriteringer, og at de noen ganger må nedprioritere å følge de reglene som de mener er minst viktige.

Det kan være at rektorer og lærere prioriterer andre oppgaver framfor å oppfylle kravene i opplæringsloven med forskrifter (se punkt 3.4.3) fordi det er vanskeligere å se nytten av regelverksetterlevelse enn å se nytten av andre tiltak og oppgaver. Det synes for eksempel som at etterlevelse av krav til systemer, prosedyrer og dokumentasjon taper i konkurransen med å hjelpe det enkelte barn i den aktuelle situasjonen. Det er fordi effekten av handlingen i situasjonen er mer umiddelbar og synlig enn effekten av regelverksetterlevelsen. Det er naturlig at aktørene ønsker det som er best for eleven. Men det er ikke sikkert at en slik prioritering alltid er den riktige hvis man ser på skolens oppgave i et litt større perspektiv. Som omtalt i punkt 3.2 kan mangler ved skolens systemer være alvorlig og få konsekvenser for opplæringen til mange elever.

⁷³ Mausethagen, Prøitz & Skedsmo. 2018, s. 61.

Samlet ser det ut til at aktørene på opplæringsområdet generelt ønsker å etterleve loven. Samtidig mener utvalget at manglende anerkjennelse av regelverkets funksjon og manglende integrering av reglene i den generelle styringen av skolen, kan være en medvirkende årsak til at reglene ikke alltid etterleves.

Samtidig har ikke alle reglene nødvendigvis en effekt som forsvarer den arbeidsbyrden de medfører. Hvordan man skal ivareta hensynet til elevers behov og rettigheter, og hvordan man skal balansere behovet for regelstyring opp imot aktørenes handlingsrom, er en sentral oppgave for utvalget. Denne problemstillingen er nærmere omtalt i punkt 5.

Manglende ressurser og økonomiske hensyn

Et annet moment som ofte trekkes fram som mulig årsak til manglende etterlevelse, er at skolene ikke har nok ressurser. Det kan være for lave økonomiske bevilgninger, eller det kan være mangel på læremidler eller mangel på kvalifiserte lærere.

Grunnopplæringen blir hovedsakelig finansiert gjennom de frie inntektene til kommunene. Det følger av opplæringsloven § 13-10 at kommunene og fylkeskommunene har plikt til stille til rådighet de ressurser som er nødvendig for å oppfylle loven. En utfordring kan være at de ulike tjenesteområdene i kommunen konkurrer om de samme midlene og at prioriteringen innad i kommunen gjør at de økonomiske rammene for grunnopplæringen eller den enkelte skole blir for stramme. En annen årsak kan være at de økonomiske bevilgningene fra staten ikke dekker de faktiske kostnadene for grunnopplæringen. En gjennomgang av lovendringene på området, viser at staten i mange tilfeller har konkludert med at et lovforslag ikke har vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser og at kommunen dermed ikke blir kompensert økonomisk. Opplæringslovutvalget har ikke grunnlag for å tro at kommunen har for lave bevilgninger eller at lovendringene har hatt høyere kostnader enn det som er lagt til grunn, men utvalget vil peke på at en mulig utfordring ved de med mange og hyppige endringene på opplæringsområdet, er at staten ikke ser totaliteten av endringene, ei heller kostnadssiden.

Tiden som har gått siden forrige store lovrevisjon, samt at loven i liten grad har vært evaluert, innebærer også en risiko for at kostnadene ved tiltakene som loven foreskriver ikke er de samme som da loven ble vedtatt. Samfunnet er endret på mange områder, og endringene kan ha betydning for kostnadene ved etterlevelse av loven. For eksempel kan økningen av antall barn og unge med delt bosted, ha betydning for skysskostnadene. Det kan også ha skjedd endringer som gjør det mindre ressurskrevende å oppfylle loven, som for eksempel utvikling av ny teknologi, som digitale systemer.

En generell utfordring er tilfeller der økonomiske insentiver trekker i motsatt retning av lovkravene. Tilbakemeldinger fra aktørene i opplæringssektoren viser at det særlig er en risiko for at økonomiske insentiver blir styrende i møte med skjønnsmessige regler. Et eksempel er klassestørrelse. Kravet om forsvarlig klassestørrelse er i praksis en regel om at klassene ikke kan være for store, men i stedet for et maksimalt antall elever reguleres klassestørrelsen av den skjønnsmessige vurderingen av om noe er «forsvarleg». Lovkravet drar i retning av færre elever i en klasse. Det vil lønne seg for kommunen å putte flere elever inn i en klasse framfor å opprette en klasse til. Ettersom loven ikke setter noen absolutt grense, kan det være at hensynet til økonomi blir avgjørende i den skjønnsmessige vurderingen.

Spesialundervisning er et eksempel der økonomiske insentiver kan få betydning for oppfyllelsen av reglene. Opplæringsloven § 5-5 tredje ledd åpner for at kravet i § 10-2 om relevant kompetanse i undervisningsfaget kan fravikes i vedtak om spesialundervisning dersom en konkret vurdering av eleven og den spesialundervisningen som skal bli gitt, tilsier

det. I Prop. 84 L (2011–2012) er muligheten til å fravike kompetansekravet begrunnet med at spesialundervisning varierer i omfang og innhold og at det derfor vil variere hva slags fagkompetanse en lærer må ha for å kunne gi eleven et godt læringsutbytte. Ifølge de samme forarbeidene er god fagkompetanse i de fleste tilfeller like viktig i spesialundervisning som ellers. Med det er noen tilfeller det det kan være vel så viktig med en særskilt spesialpedagogisk kompetanse eller å unngå hyppige lærerbytter. Opplæringsloven § 5-5 tredje ledd tilsier dermed at spesialundervisning skal gis av en lærer med relevant kompetanse i undervisningsfaget med mindre annen kompetanse eller andre forhold er viktigere for elevens læringsutbytte. Det vil lønne seg økonomisk å bruke billigst mulig arbeidskraft, noe som i praksis vil si ufaglærte assistenter. Opplæringsloven § 5-5 åpner ikke for unntak fra de generelle kompetansekravene ved ansettelse, og det er understreket i forarbeidene at økonomiske motiver ikke kan tillegges vekt i den konkrete vurderingen som skal gjøres etter § 5-5 tredje ledd. Likevel viser Barneombudets rapport om spesialundervisning⁷⁴ at elever som får spesialundervisning, opplever at læreren ikke kan faget de skal lære bort og at det brukes assistenter eller vikarer som heller ikke forstår funksjonsnedsettelsen deres og hvilke behov de har. Tall som Utdanningsdirektoratet har innhentet, viser også en økning i bruken av assistenter i spesialundervisningen.⁷⁵ Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging⁷⁶ viser også til at en stor andel av barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i hverdagen møter ansatte i skole uten pedagogisk kompetanse. Det er uklart hva som er årsaken til dagens praksis, men det er grunn til å tro at økonomiske insentiver i møte med skjønsmessige vurderinger kan være en medvirkende årsak til at formålet med reglene ikke oppnås i praksis. Både Barneombudet og Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging foreslår å stramme inn kravet om kompetanse som kreves for å gi spesialundervisning.

Manglende mulighet for håndheving og sanksjoner

En faktor som har betydning for regelverksetterlevelsen, er håndhevelse av regelverket og sanksjonering av regelbrudd.

Oppsummeringen av fylkesmennenes tilsyn viser at kommunene og fylkeskommunene ønsker å rette opp regelbrudd som avdekkes i tilsyn. For eksempel framgår det av oppsummeringen av fylkesmennenes tilsyn fra 2014 at om lag 60 prosent av regelbruddene rettes på bakgrunn av forhåndsvarsel og før fylkesmannen vedtar pålegg om retting.⁷⁷ Også en studie av hvordan ledere på ulike nivåer i skolen fortolker og håndhever regelverket viser at skolene lojalt følger opp når de får pålegg om endringer av rutiner fra fylkesmannen. Samtidig viser denne studien nødvendigheten av et eksternt tilsyn for å sikre elevenes rettigheter og forebygge tilfeldig lovanvendelse.⁷⁸

Selv om fylkesmannen fører tilsyn med reglene i opplæringsloven, kan noen av reglene være vanskelige å håndheve i praksis. Et tydelig regelverk er et premiss for hensiktsmessige tilsyn og det innebærer at tilsynet ikke kan bli bedre enn det regelverket som det skal føres tilsyn med.⁷⁹ Tilsyn med skjønsmessige uttrykk kan være vanskelig. En gjennomgang av tilsynet

⁷⁴ Barneombudet, 2017.

⁷⁵ Utdanningsdirektoratet, 2018.

⁷⁶ Nordahl mfl., 2018.

⁷⁷ Utdanningsdirektoratet, 2015.

⁷⁸ Holm & Møller, 2016, s 276.

⁷⁹ Statskonsult, 2000.

på opplæringsområdet viser at tilsynet ofte undersøker prosesser og dokumentasjon. Én side av dette er at tilsynet i liten grad overprøver innholdet i skjønnsmessige vurderinger, noe som bidrar til å gi kommunen handlingsrom. En annen side er at tilsyn rettet mot prosesser og dokumentasjon, innebærer en vridning fra innholdet i tiltakene til mer byråkratiske elementer.

I innspill til Opplæringsutvalget har Barneombudet⁸⁰ tatt til orde for at det er en utfordring at opplæringsloven ikke gir fylkesmannen hjemmel for å ilegge administrative reaksjoner og sanksjoner ved brudd på loven. I dag kan fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet vedta tvangsmulkt hvis kommunene eller fylkeskommunene ikke etterkommer pålegg om retting i saker om skolemiljø. I alle andre saker er pålegg om retting eneste mulige reaksjon.

Utvalget har tatt opp spørsmålet om behovet for reaksjoner og sanksjoner med fylkesmannsembetene. En tydelig tilbakemelding var at det ikke er behov for flere reaksjoner og sanksjoner. Fylkesmennenes erfaring er at kommunene i stor grad har vilje til å etterleve regelverket, men at utfordringen er evnen. Flere ga uttrykk for at økonomiske reaksjoner og sanksjoner bare bør brukes dersom årsaken er manglende vilje, og at det derfor verken er et nødvendig eller hensiktsmessig virkemiddel på opplæringsområdet.

Samlet sett ser det ut til at det er få holdepunkter for at manglende reaksjons- og sanksjonsmulighet er en stor utfordring på opplæringsområdet. Det kan tenkes områder hvor det kan være behov for reaksjons- og sanksjonsmulighet for eksempel fordi manglende etterlevelse har særlig store konsekvenser for elevene eller fordi at kommunen har sterke økonomiske insentiver til å ikke etterleve reglene. Spørsmålet om sanksjoner bør derfor vurderes på hvert enkelt område.

At reglene i noen tilfeller er vanskelige å håndheve eller at håndhevelsen kan flytte oppmerksomheten til prosess og form, har sammenheng med hvordan reglene er utformet og forstått. Se blant annet punkt 3.3.4 og 3.3.5.

3.5 Oppsummering

Det er ikke grunnlag for å konkludere med at reglene i dagens lov er uegnede til å nå formålet med regelstyringen. Det kan derimot være at regelverket ikke nødvendigvis er rettet mot de riktige faktorene. Det ser også ut til at reglene har noen virkninger som kan være uheldige.

En utfordring er at aktørene i opplæringssektoren opplever at reglene bidrar til økt dokumentasjon og rapportering. Det er særlig individuelle rettigheter og kravet til at kommunen skal ha et forsvarlig system, som oppleves som utløser av økt dokumentasjon- og rapporteringsplikt. Det er uheldig dersom *unødvendig* byråkrati tar tid og ressurser bort fra kommunenes og skolens kjerneoppgaver. Samtidig kan dokumentasjon og rapportering være positivt for elevenes rettssikkerhet.

Når det gjelder individuelle rettigheter, er utfordringen todelt. Én utfordring er at opplæringsloven med forskrifter ikke ivaretar elever med særlige behov godt nok. En annen utfordring, som til en viss grad står i et motsetningsforhold til den første, er at bruken av individuelle rettigheter i noen tilfeller går ut over den innsatsen som kan rettes mot fellesskapet. Disse to utfordringene kan tyde på at dagens regelverk ikke er treffsikkert nok.

På enkelte områder kan det være en utfordring at reglene ikke tar hensyn til rettssikkerheten til de ansatte i skolen, men dette synes ikke å være en gjennomgående utfordring med dagens regelverk. Kunnskapsgrunnlaget viser at jussen i noen grad har fått for stor plass at det kan bli for mye oppmerksomhet på prosesser og dokumentasjon framfor på innhold og kvalitet i

⁸⁰ Barneombudet, 2018a.

vurderingene. Samtidig vil utvalget understreke at rettssikkerhetsmekanismer, som for eksempel saksbehandlingsregler, ikke står i motsetning til gode vurderinger, snarer tvert imot. Utfordringen er å skape god nok sammenheng mellom reglene og skolens kjerneoppgaver.

Det er etter utvalgets oppfatning ikke grunnlag for å konkludere med at det har vært en sterk rettsliggjøring av opplæringssektoren. Verken antallet klagesaker eller antall saker for domstolen har økt vesentlig. At aktørene i skolen opplever økt rettsliggjøring, handler trolig mer om generelle utviklingstrekk i samfunnet, som økt rettighetsbevissthet og medialisering. At samfunnet stiller større krav til det offentlige tjenestetilbudet, er først og fremst positivt. Men det gjør det desto viktigere med klare regler som skaper en riktig forventning om hva man har krav på og ikke minst hvem som kan avgjøre kravet.

En utfordring på opplæringsområdet er at det samlede regelverket oppleves som omfattende, fragmentert og komplekst. Både regelverkets struktur, det totale omfanget av lovregler, forskriftsregler og tolkninger og detaljnivået på reguleringen oppleves som en utfordring. Disse trekkene gjør at det er vanskelig å finne fram i regelverket, og det er dermed lite tilgjengelig for brukerne. At regelverket oppleves som for omfangsrikt og detaljert, er dessuten egnet til å svekke regelverkets legitimitet og gjennomslagskraft. Når regelverket blir for omfattende, vil det i praksis oppleves som umulig å oppfylle. Selv om det totale omfanget oppleves som utfordrende, er det ikke lett å peke på regler som overflødige. Den generelle oppfatningen synes å være at den enkelte regel kan være fornuftig og god, men at det er summen av alle reglene som skaper problemer.

Språket i opplæringsloven oppleves ikke som vanskelig å forstå, selv om undersøkelser viser at det også er mulig å forbedre språket. Utfordringen er heller at den språklige forståelsen ikke alltid samsvarer med det juridiske innholdet, eller at det er vanskelig å bruke loven i praksis..

Skjønnsmessige regler gir særlige utfordringer. Det er flere eksempler på skjønnsmessige ord og uttrykk som skaper usikkerhet. Det er usikkerhet om hva som menes, hvem som skal vurdere og om vurderingene kan overprøves av statlige myndigheter. Det er særlig to spenningsforhold. Det ene er i hvilken grad staten kan overprøve kommunens vurderinger i tilsyn. Denne problemstillingen har sammenheng med spørsmålet om loven legger opp til at forvaltningsskjønn eller et lovbundet skjønn. Det andre spenningsforholdet er mellom kommunen og aktørene i skolen. Denne utfordringen har en sammenheng med blant annet bruken av «skolen» som pliktsubjekt. Slik utvalget ser det, er uklarhetene med de skjønnsmessige reglene i opplæringsloven uheldige både for samhandling og dialog mellom aktørene og for oppfyllelsen av reglene.

Det er manglende etterlevelse av reglene på opplæringsområdet. En sammenligning med andre sektorer og andre land, viser at utfordring med mangelfull etterlevelse ikke er noe særegent for opplæringssektoren. Likefullt er det klart at regelverksetterlevelsen på opplæringsområdet bør forbedres.

Årsakene til at reglene ikke alltid etterleves, er sammensatte. Én av årsakene synes å være manglende og ulik forståelse av loven. En medvirkende årsak er også den totale arbeidsbyrden til aktørene i skolen. Den totale arbeidsbyrden, i kombinasjon med et omfattende regelverk og andre styringsvirkemidler, gjør at aktørene i noen tilfeller ikke prioriterer etterlevelse av regler i tilstrekkelig grad. Det framstår som ganske klart at aktørene i opplæringssektoren gjennomgående har stor vilje til å etterleve regelverket, men at det i noen grad er en manglende anerkjennelse av regelverkets funksjon og en manglende integrering av reglene i den generelle styringen av skolen. Denne utfordringen kan igjen ha en sammenheng med at regelverket oppfattes som for omfangsrikt og for lite treffsikkert.

4 Utfordringer med dagens regelverksforvaltning

4.1 Innledning

Etter utvalgets oppfatning er det klart at en mangelfull lovprosess, fører til dårlig kvalitet på lovgivningen. Utfordringer med regelverket er omtalt i punkt 3.2 til 3.4. I det følgende omtales enkelte trekk ved lovprosessen som kan ha medvirket til disse utfordringene, eller som kan medføre at lovgivningen ikke får den kvaliteten den kunne ha fått. Utfordringene gjelder i noen grad også for forskrifter. I dette punktet peker vi også på enkelte trekk ved regelverksforvaltningen som kan være til hinder for at reglene har den hensikten de er tiltenkt.

4.2 Medialisering og troen på regler som virkemiddel

I oppsummeringen av fylkesmennenes tilsyn fra 2009 gir Utdanningsdirektoratet uttrykk for at lovgivning er et foretrukket styringsvirkemiddel i opplæringssektoren.⁸¹ Mange av aktørene som utvalget har snakket med, mener det er en overdreven tro på regler på grunnopplærings område.

Et spørsmålet er hvorfor lovgivning er et foretrukket styringsvirkemiddel i opplæringssektoren. Difi viser til at både direktoratet og departementet erfarer at det ikke er kommunene som får kritikk i riksdekkende medier når det oppdages svakheter i skolen. Det er statsråden som gjøres ansvarlig, og det forventes tiltak fra statens side.⁸² I en artikkel blir nasjonale politikeres inngripen overfor kommunene kommentert slik: «Etter noen få negativt vinklede TV-reportasjer om kommunale tjenester kommer det raskt en statsråd på banen med forslag om inngrep overfor kommunene for å rette opp påståtte mangler og skjevheter». I artikkelen pekes det på at det kan se ut til at de nasjonale politikerne mer og mer tar ansvaret for de lokale tjenestene.⁸³

Medialiseringen er generelt samfunnstrekk som ikke er særegent for opplæringsområdet. Det er likevel klart at medialiseringen har stor betydning for regelstyringen av skolen. Skole er et tema som engasjerer mange, og i norske medier er det daglig mange saker om skole. Enkelt saker om skole får gjerne stor oppmerksomhet, og medieoppslag kan fungere som et pressmiddel mot skoler og kommuner. I tillegg ser vi flere eksempler hvor medieoppslag om enkelt saker får betydning for tiltak fra nasjonale myndigheter.

I noen tilfeller er det Stortinget som tar initiativ til lovendringer gjennom anmodningsvedtak til regjeringen. I stortingssesjonen 2015–2016 ble det fremmet 477 anmodningsvedtak, inkludert underpunktene som følger noen av anmodningsvedtakene. Flere av disse omhandler grunnopplæring, se under. Antallet anmodningsvedtak i 2015–2016 er det høyeste antallet som noen gang er fremmet i en stortingssesjon, og nesten dobbelt så mange som ble fremmet under den siste toppen i stortingssesjonen 2002–2003 (247 anmodningsvedtak). Ved årtusenskiftet førte det høye antallet anmodningsvedtak til en debatt om stortingsregjereri og utfordringene et høyt antall anmodningsvedtak kan gi i ansvarsfordelingen mellom den lovgivende og den utøvende makt. Etter 2003 sank antallet anmodningsvedtak betraktelig.

⁸¹ Utdanningsdirektoratet, 2009.

⁸² Difi, 2013.

⁸³ Rose, 2011.

Nedgangen ble godt hjulpet av at den rødgrønne regjeringen var en flertallsregjering. Fra 2005 til 2013 lå antallet anmodningsvedtak på mellom 9 og 58 per sesjon.⁸⁴

En utfordring med lovendringer som er initiert av Stortinget, er at stortingsrepresentantene ikke har samme apparat som regjeringen til å utrede konsekvensene av forslagene. Frøilandutvalget, som ble nedsatt i 2000 for å utrede Stortingets kontrollfunksjon, omtaler alle anmodningsvedtakene som ble vedtatt i sesjonene 1999–2000 og 2000–2001 som «en tankevekker»: «En del av dem var rene anmodninger om videre utredning av saker som Stortinget ønsket å få nærmere belyst. Men det gjenstår likevel en stor kategori, der Stortinget kan hevdes å ha grepet inn med bindende pålegg i enkeltsaker av til dels detaljert og forvaltningspreget karakter, på en måte som reiser spørsmål om dette er hensiktsmessig og forsvarlig.»⁸⁵

Det store antallet anmodningsvedtak gjelder ikke spesielt for opplæringsområdet, men slike vedtak blir i stor grad brukt også her. I noen vedtak ber Stortinget regjeringen utrede behovet for et tiltak eller en lovendring, som for eksempel i anmodningsvedtak nr. 67 av 22. november 2016 hvor Stortinget «ber regjeringen utrede en endring av opplæringslova § 2-5 og andre mulige tiltak som kan sikre elever på ungdomsskolen rett til opplæring på hovedmålet og rett til å tilhøre en egen målformgruppe, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte». I andre tilfeller ber Stortinget regjeringen mer direkte om å gjøre lovendringer, som anmodningsvedtak nr. 672 av 22. mai 2017 hvor Stortinget «ber regjeringen foreta en gjennomgang av de statlige oppreisningsordningene med sikte på å innlemme en kompensasjons- og oppreisningsordning for elever som er påført skade eller læringstap som følge av mobbing».

Et eksempel på et anmodningsvedtak fra Stortinget som har ført til endring i opplæringsloven, er anmodningsvedtak nr. 599 av 12. april 2016 hvor Stortinget ba regjeringen «sikre at lærere utdannet før 1. januar 2014 får dispensasjon fra kompetansekravene, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte med forslag til nødvendige lovendringer. Det skal fortsatt være skoleeiers ansvar å sikre at kompetansekravene oppfylles. Dispensasjonen skal ikke vare lenger enn til 1. august 2025». Anmodningsvedtaket førte til endring i opplæringsloven § 10-2 tredje ledd.

Som omtalt i punkt 3.3.6, er det også et trekk i samfunnet at det er større bevissthet om rettigheter og regler enn tidligere. I flere sammenhenger vises det til økt bevissthet om rettigheter som en medvirkende årsak til mer regulering og dermed større inngripen i det lokale selvstyret. Blant annet peker enkelte på at innbyggerne med sine ønsker om forbedret kommunal tjenesteyting og holdninger til finansiering bidrar til å svekke det lokale selvstyret og uthule betydningen av lokaldemokratiet.⁸⁶

At regelverket allerede er relativt omfattende og detaljert, kan også være et moment som forsterker bruken av lov som virkemiddel. Dersom regelverket blir en «oppskrift» på hvordan skolen skal drives, vil det være naturlig å søke i loven når man skal ta et valg. Dersom loven ikke gir svar, kan det misforstås som at et tiltak eller en løsning ikke er lov. Det kan dermed oppstå behov for å innføre nye regler.

⁸⁴ Thorsen, 2018.

⁸⁵ Dokument nr. 14 (2002–2003).

⁸⁶ Rose, 2011.

4.3 Mangelfulle utredninger

I forbindelse med at ny utredningsinstruks ble iverksatt i 2016, gjennomførte DFØ en nullpunktsmålning for å undersøke etterlevelsen av utredningsinstruksen. Undersøkelsen viste at departementene i størst grad tilfredsstillere kravene til å ha problembeskrivelser, til å gi klare anbefalinger av tiltak og til å redegjøre for relevante forutsetninger for vellykket gjennomføring. Departementene tilfredsstillere i mindre grad kravene knyttet til å beskrive positive og negative virkninger av tiltaket, og til å formulere klare mål for det aktuelle tiltaket. Ifølge undersøkelsen knytter den klart største utfordringen seg til å utrede flere alternative tiltak. Å identifisere og utrede reelt alternative tiltak er nødvendig for å kunne vurdere hvor effektivt et tiltak er. I over syv av ti utredninger som DFØ har gjennomgått, har departementene bundet seg til ett tiltak.⁸⁷

Utvalgets gjennomgang av høringer og lovproposisjoner de senere år, viser at de generelle funnene i stor grad stemmer for opplæringsområdet. I høringene og lovproposisjonene er det i liten eller ingen grad drøftet om regler er et hensiktsmessig virkemiddel, eller hva som kunne vært oppnådd med andre virkemidler. En annen utfordring, er at man gjennomgående sammenligner dagens faktiske situasjon med den ideelle situasjonen som man ønsker å oppnå gjennom lovendringen. Det tas sjelden høyde for at de nye reglene ikke nødvendigvis vil etterleves fullt ut, heller ikke i tilfeller hvor mangelfull etterlevelse av gjeldende regelverk er en del av bakgrunnen for forslaget.

Lovproposisjonene på opplæringsområdet inneholder ofte en overordnet beskrivelse av de økonomiske og administrative konsekvensene av lovforslaget. Utover dette er det sjelden at andre forutsetninger for å lykkes med tiltaket blir vurdert. Lovproposisjonene viser også i liten grad forslagets betydning for det lokale selvstyre. Det er kun i et fåtall av sakene hvor det fremgår at det har vært lovmedvirkning fra KS i samsvar med konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS.

Konsekvensen for elevene er ofte synliggjort gjennom at lovforslaget i mange tilfeller har til hensikt å bedre elevens situasjon. Det synes derimot som om barn og unge sjelden involveres i lovarbeidet og at barn og unge ikke høres på andre måter enn gjennom ordinære offentlige høringer til organisasjoner som representerer barn og unge.

4.4 Hyppige endringer i regelverket

En utfordring med dagens regelstyring, som også er omtalt i 3.4.2, er at det skjer hyppige endringer i regelverket. Dette gjør det vanskelig for aktørene i opplæringssektoren å holde oversikt over reglene, og implementeringsarbeidet blir uforutsigbart og krevende. I dette punktet ser vi litt på hva slags endringer som gjøres.

Ifølge en kartlegging fra Difi ble det gjennomført 17 lovendringer og 24 forskriftsendringer på grunnopplæringsområdet i perioden 1999–2009. Kartleggingen viser at det i denne perioden har vært en ulik utvikling i bruken og omfanget av juridiske styringsvirkemidler i miljø-, helse- og opplæringssektoren. Antallet lovendringer som innebærer substansiell endring for kommunene, er mye større på utdanningsområdet og helseområdet enn på miljøvernområdet. Ifølge rapporten reflekterer dette de mange politiske initiativene på de to velferdssektorene, mens man på miljøvernområdet har hatt et tiår der det ikke har vært gitt nye oppgaver til kommunene.⁸⁸

⁸⁷ DFØ, 2017.

⁸⁸ Difi, 2010.

Fra 2010 og fram til i dag er det lagt fram 22 lovproposisjoner med forslag om endringer i opplæringsloven. Antall proposisjoner gir ikke nødvendigvis et godt bilde av hvor mye endringer som skjer. Også på andre velferdsområder legges det fram mange lovproposisjoner. For eksempel var det i samme periode 18 lovproposisjoner hvor det ble foreslått endringer i barnevernloven. En stor andel av disse gjaldt primært endringer av andre lover med følgeendringer i barnevernloven. De fleste lovproposisjonene som legges fram på opplæringsloven, gjelder flere lovendringer. Noen av forslagene innebærer omfattende endringer. I tillegg er det de fleste årene gjennomført flere endringer i forskrift til opplæringsloven.

Regelendringene som gjennomføres, er av ulik art. En del endringer er presiseringer og tydeliggjøringer, som for eksempel lovendringen om skolebytte i mobbesaker (Prop. 68 L (2013–2014)). Andre endringer er av mer teknisk art, som flytting av bestemmelse om retten til spesialpedagogisk hjelp og retten til tegnspråkopplæring for barn under opplæringspliktig alder fra opplæringsloven til barnehageloven (Prop. 103 L (2015–2016)). Det er også enkelte endringer som har en mer symbolsk karakter, som endring av navnet på faget religion, livssyn og etikk (RLE) til kristendom, religion, livssyn og etikk (KRLE). Samtidig må endringen ses i sammenheng med at det samtidig ble gjennomført en reell endring som gikk ut på å innføre et krav om at om lag halvparten av undervisningstiden i faget skal brukes til kristendomskunnskap. De fleste endringene som gjennomføres, innebærer reelle endringer i form av nye eller endrede rettigheter og plikter. Eksempler på dette er nye skolemiljøregler (Prop. 57 L (2016–2017)) og utvidelse av retten til videregående opplæring (Prop. 79 L (2016–2017)).

Det er også ulike årsaker til at regelverket endres. I mange tilfeller er regelendringen et uttrykk for et politisk mål og kan ha sin bakgrunn i politiske plattformer. Regelendringer kan også ha sin bakgrunn i tilbakemeldinger fra opplæringssektoren om at regelverket er uklart, enkeltsaker som synliggjør nye problemstillinger, enkeltsaker og problemstillinger som får stor oppmerksomhet i media, ulik praksis i skolene og manglende regelverksetterlevelse. I noen tilfeller innføres det en forpliktelse samtidig som kommunen gis økt rammetilskudd. I slike tilfeller kan lovregulering være en måte å sikre at økningen i rammetilskuddet brukes i samsvar med nasjonale intensjoner. En slik framgangsmåte er et alternativ til øremerkede tilskudd.

Utvalget har også merket seg at mange av bestemmelsene i opplæringsloven med forskrifter ikke har vært endret siden forrige store lovgjennomgang. Dette gjelder for eksempel § 5-1 om rett til spesialundervisning og § 5-6 om pedagogisk-psykologisk tjeneste.

4.5 Mangelfull tilrettelegging for implementering

Det tar tid å implementere lovregler. Lovendringene vil ikke ha en umiddelbar effekt fra det tidspunktet Stortinget har vedtatt loven. Det er mange nivåer og aktører som beslutningen skal gå gjennom før en lovendring kan effektueres ute i den enkelte skole eller i det enkelte klasserom.

En generell tilbakemelding fra aktørene i opplæringssektoren er at det ikke legges godt nok til rette for at nye regler skal implementeres i opplæringssektoren. Én utfordring er tiden som settes av til implementering. Vanlig praksis på opplæringsområdet er at lovforslag vedtas i vårsesjonen og trer i kraft 1. august samme år. I mange tilfeller blir lovendringer vedtatt i juni og trer i kraft 1. august samme år. Kommuner og skoler gis dermed i praksis ingen tid til å forbedre seg til lovendringen eller til å igangsette nødvendige implementeringstiltak.

En annen utfordring er at lovvedtakene i mange tilfeller ikke følges opp med implementeringstiltak fra statlig hold. Et unntak er de nye skolemiljø-reglene i opplæringsloven kapittel 9 A. Flere av de utvalget har snakket med, har opplevd god støtte i implementeringen av disse reglene, men etterlyst tilsvarende implementeringstiltak ved andre lovendringer. Enkelte har pekt på at en fordel med en helt ny opplæringslov, vil være at loven endelig kan bli implementert i praksis. Dagens regelverk, med lover, forskrifter og tolkningsuttalelser, framstår som så omfangsrikt og fragmentert at det er vanskelig å ta igjen implementeringen. Med en ny lov, vil man kunne få en ny start.

At myndighetene ikke legger til rette for implementering, vil for det første innebære en betydelig risiko for at reglene ikke blir fulgt. Et annet aspekt er at denne framgangsmåten kan svekke effekten av lov som virkemiddel. Det er vanskelig å ta lovkravene på alvor dersom man ikke får noen reell sjanse til å følge dem. Det skaper et inntrykk av at lovreglene handler mer om at myndighetene skal vise at de tar grep, og mindre om at det faktisk skal skje en reell endring i skolesektoren.

4.6 Oppsummering

Etter utvalgets oppfatning er det enkelte trekk ved lovprosessen og den generelle regelverksforvaltningen på opplæringsområdet som bidrar til å svekke loven som styringsvirkemiddel og som fører til at kvaliteten på regelverket blir dårligere enn det kunne vært.

Troen på regler som styringsvirkemiddel, er et slikt trekk. Mange av aktørene i opplæringssektoren opplever at det er en overdreven tro på at regler skal føre til endring. Samtidig er det et paradoks at det sjelden settes av tid eller igangsettes tiltak for implementering. Regelstyring framstår derfor i noen tilfeller som et forsvar mot kritikk og som et vern mot ubehagelige saker mer enn et reelt forsøk på å gjøre endringer ute i skolene.

En annen utfordring som har nær tilknytning til troen på regelstyring, er at det sjelden vurderes om en ønsket handling eller tilstand kunne vært nådd på andre måter enn gjennom lovregulering. Etter utvalgets oppfatning vurderes det dessuten i for liten grad hva som skal til for at en lovregel fungerer etter hensikten. Det tas ikke høyde for at loven ikke vil bli etterlevd fullt ut, og det gjennomføres i de fleste tilfeller heller ikke tiltak fra nasjonalt hold for å sikre at lovreglene blir implementert og evaluert.

5 Om loven sikrer tilstrekkelig handlingsrom for aktørene i skolen

5.1 Innledning

Av mandatet framgår det at målet er et regelverk som «sikrer at kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere har tilstrekkelig handlingsrom til å fremme kvalitetsutvikling i skolen». Videre skal utvalget «ta hensyn til at profesjonsutøverne gis tilstrekkelig rom for skjønnsutøvelse». Dessuten er det framhevet i mandatet at utvalget skal ta hensyn til «at opplæringsloven skal hjemle og beskytte elevers rettigheter og behov».

Utvalget har i dette punktet vurdert om dagens regulering er til hinder for skoleeiers mulighet til å fremme kvalitetsutvikling eller profesjonsutøvernes skjønnsutøvelse og hva det vil si at ny lovgivning skal sikre tilstrekkelig handlingsrom.

5.2 Handlingsrom for kvalitetsutvikling

5.2.1 Innledning

Opplæringsloven med forskrifter har enkelte bestemmelser som har til hensikt å sikre kvalitetsutvikling lokalt. Det er i § 14-4 regler om deltagelse i nasjonale evalueringer, og § 13-10 stiller krav om at kommunen skal følge opp resultater fra slike vurderinger. I forskriften til opplæringsloven § 2-1 er det dessuten fastsatt at skolene jevnlig skal vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet (skolebasert vurdering).

Verken opplæringsloven eller forskrift til opplæringsloven fastsetter regler om hvordan skolene og skoleeierne skal følge opp resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger. Kommunen har derfor i utgangspunktet handlingsrom til å selv avgjøre hvordan resultatene skal følges opp i skolene. Samtidig setter regelverket rammer for oppfølgingen gjennom blant annet regler om organisering, kompetanse og elevrettigheter.

Etter utvalgets oppfatning må henvisningen til «kvalitetsutvikling» i mandatet forstås bredere enn oppfølgingen av resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger. Kvaliteten på opplæringen påvirkes av en rekke faktorer, og alle beslutninger som tas i forbindelse med skoledriften kan ha betydning for kvaliteten. Kommunens handlingsrom for kvalitetsutvikling forstås dermed som den myndigheten kommunen har til å styre opplæringen slik at den kan opprettholde eller forbedre kvaliteten på opplæringen.

Kommunens myndighet kan i hovedsak begrenses på to måter. For det første ved at nasjonale myndigheter i lov eller med hjemmel i lov fastsetter plikter, forbud og regler for hvordan aktiviteter skal utføres. Kommunen står da ikke fritt til å handle som den vil på det lovregulerte området. For det andre kan kommunens myndighet begrenses ved at nasjonale myndigheter i loven legger myndigheten til å avgjøre saker i skolen til andre enn kommunen uten at kommunen har styringsrett. Kommunen vil da ikke fullt ut rå over alle virkemidlene for kvalitetsutvikling.

I dette punktet omtales hva som kan oppnås med lokalt handlingsrom og nasjonal regulering som en begrensning av det lokale handlingsrommet. Problemstillingen om begrensninger i kommunens mulighet til å styre aktørene i skolen omtales i punkt 5.4.

5.2.2 Tilstrekkelig handlingsrom

I Meld. St. 14 (2014–2015) understrekes hovedprinsippet om rammestyring og det vises til at rammestyring er en forutsetning for at kommunene skal ha et handlingsrom, slik at de kan fungere som lokale demokratier som kan gjøre lokale og individuelle tilpasninger av tjenestene og foreta egne veivalg

En fordel med lokalt handlingsrom er at vurderinger og valg kan gjøres på grunnlag av lokale forhold. Tiltakene kan dermed tilpasses bedre til faktiske utfordringer og forutsetninger for gjennomføring. Det vil dessuten ligge bedre til rette for å forankre kvalitetsutviklingen i lokalsamfunnet og dra veksel på lokale ressurser. En annen side ved lokalt handlingsrom, som blant annet trekkes fram i Meld. St. 21 (2016–2017), er at økt handlingsrom kan føre til at kommunen tar et større ansvar.

Målet i mandatet er at kommunene skal sikres «tilstrekkelig» handlingsrom. Etter utvalgets oppfatning betyr ikke dette at kommunene skal gis større handlingsrom for enhver pris. Nyten av et lokalt handlingsrom må veies opp mot andre hensyn. Et sentralt hensyn, som også er trukket fram i mandatet, vil være at loven skal beskytte og hjemle elevs rettigheter

og behov. Det er ikke nødvendigvis motstrid mellom disse hensynene, da kommunene trolig vil benytte handlingsrommet sitt til å ivareta elevers behov. En fordel vil da være den nærheten kommunen har til elevene sammenlignet med lovgiver. Likevel er det lovfestede rettigheter med tilhørende klagemulighet som vil gi størst rettsikkerhet for elevene, og som i størst grad vil sikre likhet uavhengig av bosted. Rettighetsfesting er igjen en sterk inngripen i det kommunale handlingsrommet.

Utdanningsforbundet har i innspill til utvalget tatt opp spenningen mellom rammestyring og rettssikkerheten til elevene. Utdanningsforbundet mener at kommunens handlingsrom ikke kan vurderes på samme måte for et utdanningstilbud som har livslange konsekvenser for barn og unge, som for andre kommunale tilbud. Etter deres syn bør det tas hensyn til at barn og unge i skolealder ikke kan påvirke kommunale myndigheters beslutninger i samme grad som resten av befolkningen kan.⁸⁹

Utvalget er enig i at det i utformingen av loven må tas hensyn til at rett til opplæring er en helt grunnleggende rettighet og at barn og unge ikke har samme mulighet som voksne til å ivareta egne interesser. Samtidig vil utvalget understreke at det å gi kommunene handlingsrom ikke betyr at de står fritt i sine valg eller at de ikke må stå til ansvar for valgene de tar.

Kommunene er ansvarlige for vurderingene og valgene innenfor handlingsrommet og må kunne gjøre rede for og begrunne sine beslutninger. På hvilke områder og i hvilken grad kommunen bør ha et handlingsrom, vil derfor også bero på hvilke mekanismer som finnes eller som kan etableres for ansvarliggjøring.

Kommunene er i en særposisjon sammenlignet med andre aktører ettersom demokratiske mekanismer innebærer at representantene i kommunestyret og fylkestinget må stå til ansvar for de beslutningene de tar. I tillegg inneholder kommuneloven andre mekanismer for ansvarliggjøring som kontrollutvalg og internrevisjon.

5.2.3 Begrensninger av handlingsrommet i opplæringsloven med forskrifter

Et paradoks som tas opp i flere sammenhenger⁹⁰, er at de nasjonale overordnede målsettingene går i retning av økt kommunalt handlingsrom, mens utviklingen på velferdsområdene i realiteten går i retning av mer regelstyring. Ifølge Meld. St. 12 (2011–2012) viser ulike kunnskapskilder at det over tid har skjedd en økning både i omfanget og i detaljeringsgraden i den statlige styringen av kommunesektoren, særlig når det gjelder regelstyring. Regjeringen understreker i denne meldingen prinsippet om rammestyring og mener at det over tid må bli samsvar mellom prinsipp og praksis.

Et eksempel fra opplæringsområdet som kan illustrere denne uensartetheten i styringen, er Ot.prp. nr. 67 (2002–2003) og de etterfølgende lovproposisjonen. I den nevnte lovproposisjonen ga regjeringen uttrykk for et overordnet ønske om større lokalt handlingsrom for kommuner og fylkeskommuner. Regjeringen foreslo også enkelte endringer som nettopp bidrar til å gi økt handlingsrom, som opphevelse av kravet til klassedelingstall. I lovproposisjonene de påfølgende årene ble det innført nye plikter som begrenser kommunens handlingsrom, som kravet til forsvarlig system (Ot.prp. nr. 55 (2003–2004)), utvidelse av retten til videregående opplæring for ungdom, krav om skolemiljøutvalg og krav om politiattest for personer som skal tilsettes i videregående skole (Ot.prp. nr. 57 (2004–2005)).

Et annet eksempel fra nyere tid er Meld. St. 21 (2016–2017). I denne meldingen ble det argumentert for at kommuner og skoler trenger større lokalt handlingsrom til å drive

⁸⁹ Utdanningsforbundet, 2018a.

⁹⁰ Se blant annet Difi, 2013 og Nguyễn-Duy, 2011.

systematisk skoleutvikling. Denne argumentasjonen lå blant annet til grunn for forslaget om at det skulle settes ned et lovutvalg på grunnopplæringsens område. I den samme meldingen til Stortinget ble det likevel også foreslått tiltak som griper inn i det lokale handlingsrommet, og som dermed går i motsatt retning. For eksempel ble det varslet at departementet ville sende på høring et lovforslag om å innføre en plikt for skoleeiere til å tilby utdanning i pedagogisk ledelse for nytilsatte rektorer og et lovforslag om at skoleeiere skal få plikt til å tilby intensiv opplæring i regning, skriving og lesing på 1.–4. trinn for elever som ikke har forventet progresjon.

At Stortinget ønsker et lokalt handlingsrom og samtidig vil styre grunnopplæringen, er ikke i seg selv motsetninger. Men etter utvalgets oppfatning viser utviklingen at det er lettere å enes om målet enn å finne de områdene i loven hvor man faktisk vil overlate større myndighet og ansvar til kommunene. Se nærmere om årsakene til regelstyring i punkt 4.2.

Difi har kartlagt virkemiddelbruken i den statlige styringen av blant annet grunnopplæringen i perioden 1999–2015.⁹¹ Difi konkluderer med at det til tross for et fortsatt detaljert regelverk på grunnskoleområdet er grunn til å hevde at kommunenes handlingsrom har økt på områder som organisering av og innhold i undervisningen samt tilsetting til visse stillinger. Ifølge rapporten har det imidlertid også vært økt rettighetsfesting og innskjerping av krav i perioden 1999–2015. Blant annet er kravene til lærerens kompetanse skjerpet betydelig. I rapporten vises det også til at kommunene i noen tilfeller er gitt større handlingsrom for deretter å få dette innstrammet igjen. For eksempel fikk kommunene i 2003 større frihet til selv å definere egnet størrelse på undervisningsgruppene og klassebegrepet ble fjernet. I 2009 kom det en lovendring som gjeninnførte klassebegrepet, og som fastslo at elevene skal ha tilhørighet i en basisgruppe eller klasse. I 2013 ble det innført en hjemmel i opplæringsloven om at Kunnskapsdepartementet kan vedta forskrift om forholdstall mellom antall elever og lærere, og 1. august 2018 ble det innført en lærernorm i kapittel 14A i forskrift til opplæringsloven.

En undersøkelse gjennomført av Difi⁹² viser at kommunene generelt erfarer at deres handlingsrom krymper. Fra kommunalt hold forstås kommunalt handlingsrom i alt vesentlig som det å kunne handle innenfor rammer som gir mulighet til å ta egne initiativ og beslutninger, forfølge egne mål, gjøre egne prioriteringer, å velge egne organisasjonsmodeller, arbeidsmetoder og virkemidler. Det snakkes også om å opprettholde eller skape handlingsrom gjennom å påvirke hvordan regelverk blir utformet eller tolket. Handlingsrom knyttes også i vesentlig grad til tilgangen på ressurser. Juridisk handlefrihet anses som lite verdt dersom det ikke finnes ressurser som gjør det mulig å utnytte den. Kommunene opplever at de får færre muligheter til å ta egne initiativ og til å velge egne løsninger. Dette skjer både ved at områder som tidligere har vært politisk styrt på kommunalt nivå, blir styrt gjennom nasjonale regler, og gjennom at staten følger opp reguleringene gjennom veiledning, kontroll og tilsyn. I rapporten er det vist til at det på grunnskoleområdet også har kommet flere lovendringer de senere år som har gitt større handlefrihet til kommunene.

NIBR har tidligere undersøkt kommunale aktørers opplevelse av hvor sterk den statlige styringen av omsorgssektoren er, sammenlignet med andre sektorer.⁹³ Flere av de som ble

⁹¹ Difi, 2015.

⁹² Difi, 2013.

⁹³ NIBR, 2012.

spurt, trakk fram at skolesektoren var sterkere statlig styrt enn omsorgssektoren, og mange av disse informantene hadde erfaring fra skolesektoren.

Når det gjelder hvilke regler som oppleves å begrense handlingsrommet, er det ofte individuelle rettigheter som trekkes fram.⁹⁴ Årsaken er at individuelle rettigheter gir borgerne krav på å få en bestemt tjeneste, og at dette fratrar kommunen muligheten til å prioritere helhetlig ut fra lokale behov og forutsetninger.

Det synes å være relativ stor enighet blant kommunene og fylkeskommunene om at opplæringsloven med forskrifter i for stor grad detaljregulerer opplæringsområdet og at regelverket dermed griper for mye inn i deres handlingsrom. Samtidig er det flere av dem som utvalget har møtt, som også mener at loven er en trygghet og en støtte i skoledriften og i samhandlingen med elever og foreldre.

Lovkrav kan også være en måte å sikre ressurser til skolene, noe som igjen vil være viktig for handlingsrommet. For eksempel mente mange av de sektoransvarlige innenfor utdanning i Difis undersøkelse⁹⁵ at kommunene hadde større administrativ kapasitet og kompetanse tidligere, da skolesjefstillingen var lovfestet.

KS⁹⁶ har gitt innspill til utvalget om at mange presiseringer i loven bidrar til en detaljeringsgrad som er uhensiktsmessig. KS peker på at presiseringene bidrar til at loven får karakter av en oppskriftsbok for riktige handlinger der jussen ofte gis forrang framfor pedagogiske og etiske vurderinger som må foretas lokalt.

Flere av de andre i referansegruppen, blant annet Barneombudet og Skolelederforbundet, har også gitt uttrykk for at regelverket er for omfattende. Skolelederforbundet mener for eksempel at dagens regelverk er svært detaljert, og at det ideelle ville være at loven gir et generelt rammeverk som gir gode muligheter for lokal tilpasning.⁹⁷

Selv om det synes å være en generell oppfatning om at regelverket på opplæringsområdet er for omfattende og detaljert, har utvalget mottatt få innspill om regler som er overflødig eller som kan gjøres mer generelle. Det har også tidligere vist seg å være vanskelig å finne fram til områder hvor kommunene kan gis større handlingsrom. I Meld. St. 14 (2014–2015) ble det varslet at lovverket på blant annet opplæringsområdet ville bli vurdert for å se om det ga nødvendig lokal handlefrihet. Det ble også varslet noen konkrete endringer som skulle føre til økt lokalt handlingsrom. Oppfølgingen resulterte likevel ikke i noen omfattende deregulering. Bare én av de varslede endringene ble gjennomført. Dette gjaldt opphevelsen av den tidligere § 9-5 i opplæringsloven om skolestørrelse.

Med unntak av KS, har medlemmene i referansegruppen i liten grad pekt på konkrete regler som er overflødige eller som innebærer en for detaljert eller stram styring av kommunene. KS har i sitt innspill pekt på mange områder i loven hvor det bør gis mer handlingsrom.⁹⁸

Utvalget gjengir i det følgende noen eksempler som kan bidra til å belyse noen hovedkategorier og argumentasjonen bak innspillet.

Én kategori er områder hvor KS mener at det ikke er nødvendig med nasjonale regler. For eksempel viser KS til opplæringsloven § 2-2 siste ledd om at «departementet kan gi forskrifter om rammer for dagleg skoletid og om pauser for elevane» og peker på at det ikke kan være

⁹⁴ Se blant annet Difi, 2010.

⁹⁵ Difi, 2010.

⁹⁶ KS, 2018a.

⁹⁷ Skolelederforbundet, 2018.

⁹⁸ KS, 2018b.

nødvendig med nasjonale regler om dette. Et annet eksempel er et innspill til § 3-4 andre ledd. KS mener at det ikke er nødvendig med regler om at rektor og undervisningspersonalet henholdsvis skal organisere skolen og tilrettelegge og gjennomføre opplæringen i samsvar med læreplanverket, da dette følger av å være rektor og lærer.

En annen kategori er regler som KS mener er overflødige fordi innholdet følger av annen lov, eller fordi det ikke er behov for særregulering. Et eksempel på dette er et innspill om at kravet til kartlegging i opplæringsloven § 2-8 fjerde ledd kan slettes fordi det følger av forvaltningsloven. Et annet eksempel er et innspill til opplæringsloven § 5-4 om saksbehandling i forbindelse med spesialundervisning. Her peker KS på at forvaltningslovens regler om saksbehandling bør være tilstrekkelige.

Flere av innspillene fra KS går også ut på at det ikke bør fastsettes nasjonale regler om hvordan oppgaveløsningen organiseres i kommunen. For eksempel peker KS på at prinsippet om organisasjonsfrihet tilsier at loven ikke bør ha regler om at kommunen skal organisere arbeidet med sakkyndig vurdering i en egen tjeneste.

KS har også innspill om at kommunen bør ha større handlingsrom når det gjelder kompetansen til ansatte i kommunen, inkludert skolenivået. For eksempel mener KS at det i forskrift med hjemmel i opplæringsloven § 10-2 er fastsatt altfor detaljerte krav, og at kommunen i større grad bør få avgjøre hva som er relevant kompetanse ut fra elevenes og skolens behov.

Ett av innspillene fra KS gjelder hvilke faktorer nasjonale myndigheter bør styre etter. I innspillet vises det til at hjemmelen til å regulere forholdstall mellom lærer og elev innebærer en styring av innsats framfor resultat. KS mener at en slik styring ikke samsvarer med retningslinjene i Veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.

Slik utvalget forstår innspillene, har ikke de øvrige medlemmene i referansegruppen konkrete forslag til områder hvor det bør legges opp til større lokalt handlingsrom, selv om det er flere forslag til regler som kan tas ut med andre begrunnelser.⁹⁹ Flere i referansegruppen har derimot vist til områder i loven hvor det ikke bør gis større handlingsrom, eller hvor det tvert imot bør være strengere, tydeligere eller mer detaljert regulering. Områder som flere peker på, er tilpasset opplæring, spesialundervisning, vurdering, samisk, skolemiljø og tvang og makt. Flere av medlemmene har konkrete forslag til hvordan dagens regler kan forbedres og tydeliggjøres.

Et generelt innspill fra Utdanningsforbundet¹⁰⁰ går ut på at skjønnsrommet for kommunen i noen tilfeller er for vidt eller at skjønnsstemaet er uavklart. En risiko ved dette er ifølge Utdanningsforbundet at økonomiske hensyn blir tillagt for stor vekt i skjønnsvurderingen, på bekostning av det som er faglig forsvarlig. Utdanningsforbundet mener at det innenfor noen sentrale bestemmelser er behov for klare retningslinjer for angivelse av skjønnet og at det bør vurderes om slike retningslinjer bør nedfelles i lovteksten. Eksempelene som nevnes, er *tilfredsstillende* utbytte av det ordinære opplæringstilbudet i § 5-1, pedagogisk og sikkerhetsmessig *forsvarlig* i § 8-2 og bestemmelser i kapittel 9 A om elevenes skolemiljø.

Barneombudet¹⁰¹ peker også på flere områder hvor loven bør være mer detaljert eller stille tydeligere krav. Barneombudet mener blant annet at det er få og uklare kvalitetskrav til spesialundervisningen, og at man bør vurdere å innføre nasjonale standarder eller krav i lov eller forskrift for hvordan spesialundervisningen skal planlegges, gjennomføres og evalueres.

⁹⁹ Les innspillene på Opplæringslovutvalgets nettside: <https://www.opplæringslovutvalget.no/referansegruppen/>

¹⁰⁰ Utdanningsforbundet, 2018b.

¹⁰¹ Barneombudet, 2018b.

Ombudet mener også at kravene til den pedagogisk-psykologiske tjenesten må tydeliggjøres i lov eller forskrift, og at tjenesten må få en tydeligere rolle i å følge opp elevenes utbytte av spesialundervisningen. På spørsmål om områder hvor det bør vurderes å gå fra generelle plikter til individuelle rettigheter, peker Barneombudet på tilpasset opplæring. Ombudet viser til at det juridisk kan være utfordringer ved å gi dette som en individuell rettighet til den enkelte elev, men at det er helt nødvendig å ha et system som sikrer at kommunene faktisk etterlever den plikten de har til å tilpasse opplæringen.

5.3 Rom for profesjonsutøvelse i skolen

5.3.1 Innledning

I flere sammenhenger er det også drøftet hva som skal til for at et yrke skal være en profesjon, og om læreryrket er en profesjon eller ikke.¹⁰² Ut fra utvalgets mandat er det ikke nødvendig å gå inn i denne drøftelsen. Utvalget legger til grunn at læreryrket er en profesjon, og at lærere er omfattet av «profesjonsutøvere» som det ifølge mandatet skal tas hensyn til at har tilstrekkelig handlingsrom.

Det kan drøftes om lærere og rektorer tilhører samme profesjon. For utvalgets mandat er det ikke avgjørende å ta stilling til dette. I det følgende siktes det både til lærere og skoleledere med begrepet «profesjonsutøvere i skolen» med mindre det framgår at det kun siktes til en av yrkesgruppene.

I mandatet er det ikke presisert hva som menes med at «profesjonsutøvere gis tilstrekkelig rom for skjønnsutøvelse». Etter utvalgets oppfatning handler det om hvordan man gjennom nasjonale regler kan og bør verne det profesjonelle handlingsrommet.

I dette punktet drøftes hva som menes med «tilstrekkelig handlingsrom for profesjonelt skjønn», i hvilken grad staten, gjennom regelstyring, griper inn i profesjonsutøvernes skjønnsutøvelse og hvordan reglene kan gi handlingsrom for profesjonelt skjønn. Det er avgrenset mot den styringen av profesjonen som staten, ved Kunnskapsdepartementet, gjør ved å fastsette rammeplaner for lærerutdanningen.

Forholdet mellom kommunens styringsrett og profesjonsutøvernes handlingsrom for skjønnsutøvelse er omtalt i punkt 5.4.2.

5.3.2 Rom for profesjonelt skjønn

I mandatet er det ikke et mål å sikre profesjonsutøvere i skolen et handlingsrom på alle områder. Det utvalget skal ta hensyn til, er profesjonsutøvernes rom til å utøve *profesjonelt skjønn*.

Det er ingen klar og entydig definisjon av hva profesjonelt skjønn er. Ifølge lærerrollerapporten (*Om lærerrollen*) må profesjonelt skjønn innebære bruk av forskning og informasjon om elevenes læringsresultater i tillegg til erfaringsbasert kunnskap.¹⁰³ Utdanningsforbundet har gitt innspill til utvalget om 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,

¹⁰² Se blant annet Ramberg, 2013.

¹⁰³ Dahl, T. m.fl. 2016.

pedagogisk og etisk tolkningsfellesskap som er definert av lærerkollegiet, myndigheter, elever, foresatte og andre aktører. Dette beskrives ofte som profesjonsfellesskap. Læreren har ifølge Utdanningsforbundet et ansvar for å begrunne framgangsmåten sin i relevant forskning, praktisk erfaring, kjennskap til den aktuelle konteksten samt etisk og didaktisk refleksjon.¹⁰⁴

Det er etter utvalgets oppfatning klart at profesjonelt skjønn er noe annet og noe mer enn den enkelte lærers subjektive vurdering. For å være et profesjonelt skjønn må vurderingen ta utgangspunkt i en kunnskapsbase som gir grunnlag for håndtere komplekse spørsmål knyttet til læring og undervisning.¹⁰⁵

Et spørsmål er om det er profesjonen som sådan, lærerkollektivet eller den enkelte lærer som skal sikres tilstrekkelig handlingsrom. Etter utvalgets oppfatning er det klart at det ikke bare er lærerprofesjonen som sådan det siktes til i mandatet, men også skjønnsutøvelsen som utøves av profesjonsutøverne på den enkelte skole. Derimot er det mer uklart om det er et mål at loven skal ta hensyn til tilstrekkelig handlingsrom for den enkelte lærer eller om det er den kollektive skjønnsutøvelsen som utvikles i dialog og samhandling med kollegaer, det primært siktes til.

I vedtak nr. 855 til representantforslag i dokument 8:194 S (2017–2018) om tillitsreform i skolen har Stortinget bedt regjeringen «sørge for at arbeidet med fagfornyelsen og revidering av opplæringsloven ivaretar lærerprofesjonens profesjonelle handlingsrom, i tråd med Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen». Det er derfor relevant å se hen til hvordan lærerprofesjonens profesjonelle handlingsrom er omtalt i Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen. I punkt 3.5 står det der blant annet følgende:

Lærerprofesjonen bygger sin profesjonsutøvelse på felles verdier og et felles forsknings- og erfaringsbasert kunnskapsgrunnlag. Profesjonen og den enkelte lærer forvalter et ansvar for å utøve skjønn i komplekse spørsmål. Lærere og ledere utvikler faglig, pedagogisk, didaktisk og fagdidaktisk dømmekraft i dialog og samhandling med kolleger. Utøvelse og utvikling av det profesjonelle skjønn skjer både individuelt og sammen med andre. Faglig dømmekraft forutsetter også jevnlig oppdatering. Lærerprofesjonen må derfor vurdere sin pedagogiske praksis for å møte enkeltelever og elevgrupper best mulig.

Utvalget legger på denne bakgrunn til grunn at det skal tas hensyn til tilstrekkelig handlingsrom både for den enkelte lærer, for den kollektive skjønnsutøvelse på den enkelte skole og handlingsrom til profesjonen som sådan. Hvilket handlingsrom det bør være for hhv. den enkelte lærer, kollegiet på enkelte skole og profesjonen som sådan, vil måtte bero på hvilken tillit det er grunnlag for å ha, og hva slags mekanismer for ansvarliggjøring som finnes eller som kan etableres.

Profesjonelt skjønn deles i noen sammenhenger inn i strukturelt og epistemisk skjønn. Med skjønn i strukturell forstand siktes det til rommet for skjønnsutøvelse, altså hvilke handlingsalternativer som står åpne for aktøren. Med skjønn i epistemisk forstand siktes det til selve resonneringen.¹⁰⁶ Regler er typisk en strukturell mekanisme som innskrenker hvilke handlingsalternativer profesjonsutøverne har. Regler brukes tradisjonelt i mindre grad til å styre det epistemiske skjønn. Men regler kan ha betydning også for resonneringen. For eksempel kan en opplisting av relevante momenter i skjønnsutøvelsen i lov eller forskrift, medvirke til å styre resonneringen i en bestemt retning.

¹⁰⁴ Utdanningsforbundet, 2018a.

¹⁰⁵ Jf. definisjonen av lærerprofesjonalitet som er lagt til grunn i Lærerrollerapporten.

¹⁰⁶ Se f.eks. Molander, 2013.

Etter utvalgets oppfatning handler oppgaven i mandatet om hensynet til «tilstrekkelig handlingsrom til profesjonelt skjønn» både om at regelverket skal gi tilstrekkelig rom i strukturell forstand, og at regelverket ikke skal gripe inn i det epistemiske skjønn i for stor grad.

Slik utvalget ser det, kan nasjonal regelstyring ha betydning for handlingsrommet for profesjonelt skjønn på flere måter. For det første kan handlingsrommet vernes ved at man unnlater å lage nasjonale regler som begrenser handlingsrommet til profesjonsutøverne. For det andre kan profesjonen gis større handlingsrom ved at regelverket i større grad relateres til et faglig grunnlag som for eksempel faglige standarder som profesjonen som sådan vil kunne være med på å utvikle. For det tredje kan staten unnlate å gi nasjonale regler som bidrar til økt kommunal styring av profesjonsutøverne. For det fjerde kan staten gjennom lovregulering hindre kommunens mulighet for styring. En slik lovregulering vil igjen være en sterk inngripen i det kommunale handlingsrommet.

5.3.3 Tilstrekkelig rom for profesjonelt skjønn

Mandatet gir ikke anvisning om et størst mulig handlingsrom, men et «tilstrekkelig» handlingsrom. Fordelene med et profesjonelt handlingsrom må veies opp mot andre hensyn, som elevers behov og skoleeiers mulighet til å drive kvalitetsutvikling.

Skolehverdagen og opplærings situasjonen består av pedagogiske spørsmål som sjelden har sikre svar. For å ta stilling til disse spørsmålene må profesjonsutøverne bruke sin vurderingsevne ut fra et profesjonelt kunnskapsgrunnlag og grunnopplærings verdigrunnlag. For å kunne bruke sine vurderingsevner til det beste for elevene trenger lærere og rektorer et handlingsrom og en aksept for den kunnskapen de besitter.

Som omtalt i punkt 5.2.2 er ikke det å gi handlingsrom det samme som å gi frihet til å gjøre vurderinger som man ikke må stå til ansvar for. Tvert imot innebærer et handlingsrom for profesjonelt skjønn et krav om å kunne redegjøre for sine vurderinger ut fra et profesjonelt kunnskapsgrunnlag. Å gi et handlingsrom er, som tidligere nevnt, et uttrykk for tillit til at den eller de som gis et slikt handlingsrom, vil gjøre gode vurderinger og valg. Hvor stort handlingsrom som bør gis, vil derfor til dels være avhengig av hvor stor tillit det er grunnlag for å ha. Dessuten er det av betydning hva som finnes eller kan etableres av mekanismer for ansvarliggjøring.

Så fremt myndigheten og ansvaret for det profesjonelle skjønn ligger hos kommunen som skoleeier, vil demokratiske mekanismer bidra til ansvarliggjøring. Dersom myndigheten og ansvaret for det profesjonelle skjønn derimot i større grad skal legges til lærere og rektorer, vil ikke de samme mekanismene gjøre seg gjeldende.

5.3.4 Begrensninger av skjønnsutøvelsen i opplæringsloven med forskrifter

Opplæringsloven med forskrifter har krav som skal sikre at profesjonsutøverne i skolen har tilstrekkelig og riktig kompetanse. I loven og forskriften er det enkelte krav og plikter som er rettet direkte mot rektorer eller lærere, som blant annet krav om at opplæringen skal organiseres og gjennomføres i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet, aktivitetsplikt i saker om skolemiljø, meldeplikt til barneverntjeneste og sosialtjeneste og regler om vurdering. Opplæringsloven med forskrifter regulerer for øvrig i liten grad hvordan rektorer og lærere skal utøve sin profesjon.

Enkelte undersøkelser viser at den rettslige reguleringen på opplæringsområdet ikke er for stram og at den ikke fratår profesjonen det handlingsrommet den trenger for å fatte

beslutninger til det beste for eleven.¹⁰⁷ Det er også undersøkelser og tilbakemeldinger som tyder på at nasjonale regler bidrar til å innskrenke det profesjonelle handlingsrommet. I lærerrollerapporten konkluderes det med at floraen av tiltak og kontroll som ble innført i forbindelse med Kunnskapsløftet, kombinert med en generell rettsliggjøring av utdanningsfeltet og forsterket tilsynsvirksomhet, har gitt mindre handlingsrom for utøvelse av profesjonelt skjønn og en følelse av overstyring, stikk i strid med intensjonen i Kunnskapsløftet.¹⁰⁸

Nasjonale regler kan innskrenke det profesjonelle handlingsrommet ved at oppfyllelsen av nasjonale regler kan legge beslag på tid og ressurser som kunne vært brukt til profesjonens kjerneoppgave: opplæring. Rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolen er i flere sammenhenger tatt opp som en utfordring for det profesjonelle handlingsrommet.¹⁰⁹

Utdanningsforbundet har gitt innspill om at utvalget bør problematisere utfordringene knyttet til dokumentasjonskrav, byråkratisering og øvrige faktorer som stjeler tid og tar bort fokus fra det pedagogiske og relasjonelle arbeidet som er kjernen i skolens brede samfunnsmandat.

I lærerrollerapporten pekes det på at det kan oppstå spenninger mellom utdanningspolitikk og læreres handlingsrom dersom styringen blir for omfattende eller detaljert, eller om den setter verdier og kunnskap som er sentral for lærere, under press. Ifølge rapporten er det grunn til å mene at lærerrollen i økende grad er blitt politisk og byråkratisk styrt, men kanskje først og fremst med fokus på å støtte og veilede.¹¹⁰

En annen problemstilling som har vært tatt opp den senere tiden, er om nasjonale myndigheter i for stor grad griper inn i selve skjønnsvurderingen, det som over er omtalt som epistemisk skjønn. Analyser av tilsynet med opplæringssektoren konkluderer med at tilsynsmyndighetene nå i større grad enn tidligere går inn og vurderer skolens praksis, ikke bare opp imot lovverket, men også hvordan skoler sørger for at alle elever får tilstrekkelig utbytte av opplæringen. Det pekes på at rettslige, administrative og profesjonelle standarder innføres som en kjernekomponent i reguleringen av utdanningssystemet, og spørsmålet som reises er hvordan den nødvendige distansen mellom lovgivende myndighet og profesjonelle aktører skal ivaretas med nye former for tilsyn.¹¹¹

Norsk Lektorlag har i innspill til utvalget vist til et område i regelverket hvor de mener at en juridisk framgangsmåte har trumfet en pedagogisk framgangsmåte:

I diskusjonen om ansvar for profesjonsutøverne er det trolig hensiktsmessig å skille mellom ulike skolenivåer, ettersom det er svært ulike behov på ulike trinn i grunnskolen og i den videregående skole. For mange lektorer er de nye bestemmelsene om varslingsregelen ved karaktersetting et eksempel på hvordan en juridisk framgangsmåte har trumfet en pedagogisk framgangsmåte de siste 20 årene. Varslingsregelen er en styrking av elevers rettighet. På den annen side kan den også bidra til å minske ansvarliggjøringen av eleven ved at de ikke selv trenger å følge med på karaktersetting. Læreren blir her en blanding av en coach og en barnepike – men er det pedagogisk og psykologisk smart for 18–19-åringer?

Synspunkter om at nasjonale myndigheter gjennom rettslige virkemidler nå i større grad styrer og overprøver det profesjonelle skjønnet, står i noen grad i motstrid til problemstillingen som er omtalt i punkt 3.2.2 om at rettslig regulering kan bidra til å endre sakens karakter. Kjernen i denne problemstillingen er at håndhevelsen av reglene i et lovlighetsperspektiv kan vri

¹⁰⁷ Møller & Karseth, 2016, s. 213 og Møller & Sivesind, 2016, s. 178.

¹⁰⁸ Utdanningsforbundet, 2018a.

¹⁰⁹ Se blant annet Grindheim m.fl., 2014 og Innst. 378 S (2017–2018).

¹¹⁰ Dahl, T. m.fl. 2016.

¹¹¹ Hall, 2016, s. 293 og Sivesind, Skedsmo & Hall (2016), s.118.

oppmerksomheten bort fra innholdet i vurderingene og over mot prosess og saksbehandling nettopp fordi tilsynet rettes mot prosessen framfor å overprøve skjønnsutøvelsen.

Slik utvalget ser det, kan det synes som at det ikke er de enkelte reglene i dagens lov og forskrift som i seg selv oppleves som begrensende, men at den totale styringen, både lokalt og nasjonalt, og med ulike verktøy, samlet sett er for inngripende. At reglene i opplæringsloven med forskrifter i seg selv i liten grad begrenser profesjonsutøvernes handlingsrom for skjønnsutøvelse, stemmer også i stor grad med de tilbakemeldingene som utvalget har fått.

5.3.5 Nasjonale reglers betydning for lokal styring

Flere undersøkelser og tilbakemeldinger som utvalget har fått fra aktører i sektor, tyder på at rektorer og lærere på noen områder opplever at de er for detaljstyrt selv om det ikke er regler i lov og forskrift som er begrensende. I en del tilfeller vises det til at den lokale styringen av skolene i for stor grad griper inn i profesjonsutøvernes handlingsrom.

Utdanningsforbundet mener at det er en betydelig utfordring at lokale skolemyndigheter griper inn i profesjonens handlingsrom med detaljstyring som gjør at profesjonens mulighet til å utøve sitt faglige skjønn overstyres.¹¹² Et relevant spørsmål for utvalget er dermed hvordan og i hvilken grad nasjonale regler fører til mer eller mindre lokal styring.

En utredning av rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolen konkluderte med at de statlige kravene i skolesektoren er få, men at tilsynsordningens veiledere og anbefalinger likevel skaper et stort behov for kontroll. Dermed er det i realiteten veldig mange krav til dokumentasjon og rapportering for den enkelte lærer og skoleleder. Ifølge rapporten er det lærerne som bruker mest tid på dette arbeidet, og som i mindre grad opplever at nytten av kravene tilfaller deres hverdag.¹¹³

Som omtalt i punkt 3.2.2, opplever mange at rettighetsfesting fører til at kommunene pålegger skoler å dokumentere handlinger og vurderinger i tilfelle det skulle bli en klagesak. Slike dokumentasjonskrav er det lærere og rektorer som må oppfylle i praksis. Et annet innspill som utvalget har fått, er at nye regler nødvendiggjør implementeringsarbeid fra kommunens side som kan innebære at det innføres lokale rapporteringskrav. I lærerrollerapporten pekes det også på at den lokale styringen forsterker den nasjonale.¹¹⁴

Bruken av skjønnsmessige regler kan også føre til at de ulike nivåene legger til flere detaljer i tolkningen av regelverket (se nærmere omtale i punkt 3.3.5). Et regelverk som i utgangspunktet var overordnet, kan for den enkelte lærer og rektor bli detaljerte prosedyrer uten særlig handlingsrom. Norsk Lektorlag har gitt innspill til utvalget om at tilstrekkelig rom må gis for skjønnsutøvelse i profesjonsrollen, uten at et eventuelt «maktvakuum» fylles av fylkeskommunens veiledninger. For å dempe mellomnivåets inngripen trengs det ifølge Norsk Lektorlag mindre rammepreget regelstyring og tydeligere, mer detaljert regulering.¹¹⁵

Et nasjonalt krav som flere mener at bidrar til økt lokal styring, er opplæringsloven § 13-10 om forsvarlig system. Om denne bestemmelsen har Utdanningsforbundet gitt innspill om følgende:

Utdanningsforbundet mener at denne bestemmelsen i for stor grad blir benyttet som begrunnelse for å innføre stadig nye kontrollsystem i kommunene. Dette fører til at det

¹¹² Utdanningsforbundet, 2018b.

¹¹³ Grindheim m.fl., 2014.

¹¹⁴ Dahl. m.fl., 2016.

¹¹⁵ Norsk Lektorlag, 2018.

nasjonale kvalitetsvurderingssystemet blir bygget ut av kommunene, noe som innebærer en byråkratisering av skolehverdagen, gjennom utstrakt bruk av kartlegging, rapportering og vurdering. På denne måten gis det forsvarlige systemet etter § 13-10 et retrospektivt preg som ikke er egnet til å vurdere om tilbudet som skal gis, er i henhold til lovens krav og derfor i mindre grad er et effektivt middel for å forbedre opplæringstilbudet.

Lokal styring av skolen er en naturlig følge av at ansvaret for grunnopplæringen er lagt til kommuner og fylkeskommuner. Det er fra nasjonalt hold et ønske og en forventning om at kommunene og fylkeskommunene skal ha en god styring av skolene. Samtidig er det uheldig dersom uklare regler eller usikkerhet om reglernes innhold fører til en større dokumentasjonsbyrde lokalt enn det som er nødvendig for å ivareta elevene og deres rettssikkerhet. En sentral oppgave for utvalget blir dermed å ikke bare vurdere den direkte konsekvensen av reglene som foreslås, men også hvilken effekt de nasjonale reglene vil ha på den lokale styringen i skolen.

5.3.6 Anvisning om faglig skjønn i regelverket

Én måte å gi profesjonelt handlingsrom på er å relatere reglene til et faglig grunnlag, som for eksempel faglige standarder. Innholdet i lovkravet vil i slike tilfeller bli fastsatt ut fra faglige standarder eller et annet faglig normativt grunnlag. I utviklingen av kunnskapsgrunnlaget for faglige vurderinger kan og bør profesjonsutøverne selv spille en rolle, sammen med profesjonens organisasjoner, forskningsmiljøene og utdanningsinstitusjonene.

Dersom en lovtekst refererer til faglige skjønn, betyr det ikke at det er opp til den enkelte lærer å gjøre vurderingen alene. Både lærerkollegiet på den enkelte skole, rektor og skoleeier vil være sentrale for å sikre kvalitet i den faglige skjønnsutøvelsen. Aktørene har tilgang til den samme kunnskapsbasen, men har ulike roller og oppgaver som sammen kan fremme et godt profesjonelt skjønn. Skoleeier må for eksempel sørge for at lærere og rektorer får tilgang til oppdatert kunnskap, gjennom blant annet etterutdanning og ved legges til rette for erfaringsutveksling mellom skoler. Rektorer kan for eksempel bidra ved å sørge for at lærerne drøfter kunnskapsgrunnlaget i lys egen praksis og erfaring. Den enkelte lærer kan bidra i drøftingene og dessuten anvende kunnskapen i sin undervisning.

Opplæringsloven inneholder flere skjønnsmessige uttrykk, som «tilfredsstillende utbytte» i § 5-1, «pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg» i § 8-2 og «nødvendig» i §§ 2-8 og 3-12. Det er særlig to utfordringer ved slike skjønnsmessige uttrykk i dagens lov. For det første er det ikke klart om det faktisk siktes til en faglig vurdering, eller om innholdet i vurderingen skal fastsettes ut fra momenter i forarbeidene og andre rettskilder. Det kan dermed være uklart om det er tale om et juridisk, allment eller faglig skjønn. For eksempel kan det ved skjønnsmessige uttrykk som «forsvarlig» eller «nødvendig» være uklart om det siktes til et faglig grunnlag eller mer generelle samfunnsnormer. I kontrollen med slike regler i tilsyn og klagesaker er oppmerksomheten ofte rettet mot selve prosessen og mot *at* skolen eller kommunen har gjort en vurdering på et opplyst grunnlag. Spørsmålet om hva som er kunnskapsgrunnlaget for skjønnsutøvelsen, blir derfor sjelden satt på spissen.

En mulig utfordring med å relatere reglene i loven til faglige vurderinger, er at det ikke alltid er et sterkt faglig grunnlag for den skjønnsutøvelsen som må foretas. OECD har i flere sammenhenger påpekt at sammenliknet med andre sektorer er kunnskapsbasen på

utdanningsområdet tynn.¹¹⁶ Tidligere undersøkelser av norsk utdanningsforskning har også konkludert med at det er behov for et sterkere fagmiljø.¹¹⁷

I prosjektet ProLearn fra 2008 ble det undersøkt hvordan nyutdannede lærere, sykepleiere, revisorer og ingeniører opplever kravene til kunnskap og læring i arbeidslivet – og hvordan de tilbys ressurser og hjelp til å navigere i stadig mer komplekse kunnskapslandskap. Studien viste at lærere opplevde at ansvaret for oppdatering og videre læring i stor grad var overlatt til personlige initiativ hos den enkelte lærer. Lærerne rapporterte at de får lite støtte til å dra nytte av forskningsbasert kunnskap om skole, deres undervisningshverdag eller pedagogikk. Lærerne oppga at muntlig erfaringsutveksling med kolleger var den viktigste kunnskapskilden – de ser gjerne til personlig erfaring hos kollegaer heller enn til utdanningsvitenskap som forskningsfelt.¹¹⁸ I en undersøkelse fra TNS Gallup oppga lærere mangel på tid, mangel på nettverk og fravær av relevans som grunner til at forskning ble viet liten oppmerksomhet.¹¹⁹

De ovennevnte undersøkelsene er over ti år gamle og det er grunn til å tro at det har skjedd en utvikling på dette området. Kunnskapsdepartementet har på bakgrunn av blant annet denne situasjonsbeskrivelsen satt i gang flere tiltak som kan styrke utdanningsforskningen og gi et bedre kunnskapsgrunnlag for profesjonsutøvelsen i skolen.¹²⁰

Gjennom strategien *Lærerløftet – på lag for kunnskapsskolen*¹²¹ er det stilt flere krav til lærere, og det er gjennomført tiltak for å forbedre forutsetningene for en videre profesjonalisering av lærerrollen. Det er også eksempler på at lærerprofesjonen selv har tatt initiativ til å utvikle et felles kunnskapsgrunnlag. Det er blant annet utviklet en egen etiske plattform for lærerprofesjonen og utdanningsforskning formidles gjennom nettsteder som er tilgjengelig for alle.

I lærerrollerapporten drøftes også profesjonalisering av lærerrollen. Rapporten understreker betydningen av et profesjonsfelleskap som kan forvalte normer og standarder, bidra til å utvikle en profesjonell kunnskapsbase og drive aktiv skoleutvikling i samarbeid med skoleledelsen, skoleeier og eksterne interessenter. I noen profesjoner er dette profesjonsfelleskapet sterkt, og noe som setter tydelige rammer for profesjonsutøvelsen. For lærerne er slike interne, felles standarder ifølge rapporten mindre tydelige og uttalte. Rapporten peker på at det fra sentralt hold har vært gjennomført en rekke tiltak siden årtusenskiftet som i alle fall delvis har hatt til hensikt å kompensere for en manglende profesjonalitet innenfra. Samtidig er det ifølge rapporten grunn til å hevde at lærere ikke har fått tilstrekkelig mulighet til å utvikle egne profesjonsstandarder for å sikre kvalitet i yrkesutøvelsen, standarder som dagens styringssystem på mange måter forutsetter og forventer. Den peker også på at lærerne kanskje heller ikke har grepet muligheten i tilstrekkelig grad.¹²²

¹¹⁶ OECD, 2004.

¹¹⁷ Utdanningsforbundet, 2008.

¹¹⁸ Jensen, 2008.

¹¹⁹ TNS Gallup, 2008.

¹²⁰ Se blant annet Kunnskapsdepartementets St.prp. nr. 1 (2007–2008), s. 89.

¹²¹ Kunnskapsdepartementet, 2014.

¹²² Dahl, T m.fl., 2016.

5.4 Forholdet mellom kommunens styringsrett og profesjonens autonomi

5.4.1 Om arbeidsgivers styringsrett

Alle arbeidstakere har en lojalitetsplikt overfor virksomheten og ledelsen der de arbeider. Denne lojalitetsplikten følger av den enkeltes arbeidsavtale og av den styringsrett arbeidsgiver har overfor sine ansatte. Arbeidsgivers styringsrett kan defineres som arbeidsgivers rett til å ansette og til å si opp arbeidstakere, til å lede, fordele og kontrollere arbeider. Arbeidsgivers styringsrett er ulovfestet. Styringsretten kan bare begrenses gjennom lov, tariffavtaler og arbeidsavtalen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

I dette punktet omtales kommunens styringsrett som arbeidsgiver og hvilke begrensninger opplæringsloven medfører for kommunens myndighet til å styre hvordan profesjonsutøverne i skolen utøver sine oppgaver. Med styring menes både instruksjer og prosedyrer som sier hvordan oppgaver skal utføres, og etterfølgende kontroll. Begrensninger i kommunens myndighetene til å ansette og si opp arbeidstakere mv. omtales ikke.

Tariffavtaler er et sentralt styringsvirkemiddel i opplæringssektoren. Særlig sentralt er arbeidstidsavtalen¹²³ som gjelder for lærere og skoleledere i alle kommuner og fylkeskommuner utenom Oslo. Oslo kommune er et eget tariffområde. Arbeidstidsavtalen regulerer blant annet arbeidsårets lengde, forholdet mellom undervisningstid og for- og etterarbeid og arbeidstid på og utenfor skolen. Avtalen har dermed stor betydning for hvordan skoledriften og undervisningen kan organiseres og for mulighetene for profesjonelt samarbeid på den enkelte skole. Utvalget legger til grunn at tariffavtalenes betydning for kommunens styring og profesjonsutøvernes handlingsrom, ligger utenfor utvalgets mandat og dette forholdet er ikke omtalt nærmere.

5.4.2 Forholdet til profesjonens autonomi

Et spørsmål som er tatt opp av flere i referansegruppen, er forholdet mellom arbeidsgivers styringsrett og profesjonell autonomi. Spørsmålet handler om hvilke vurderinger og valg den enkelte lærer eller rektor kan gjøre i kraft av sin profesjonalitet, og som ikke kan overstyres av kommunen som arbeidsgiver.

Opplæringsloven med forskrifter inneholder enkelte regler hvor ansvaret for etterlevelse er lagt på den enkelte lærer eller rektor. I disse tilfellene har den enkelte lærer og rektor den myndigheten som svarer til forpliktelsen. For øvrig inneholder ikke opplæringsloven med forskrifter noen regler som kan belyse grensegangen mellom kommunens styringsrett og profesjonens autonomi. Hvor langt profesjonens autonomi strekker seg er særlig relevant for hvordan selve opplæringen skal gjennomføres.

Opplæringsloven har ingen regler om metodefrihet¹²⁴. At det er metodefrihet i norsk skole, følger av at det i liten grad er regulert i lov eller forskrift hvilken metode som skal brukes i opplæringen. Metodefriheten ble også understreket i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet.

I St.meld. nr. 30 (2003–2004) punkt 4.3.1 pekes det på at det innenfor rammene av klare, forpliktende kompetansemål er et profesjonelt ansvar hvilke metoder og virkemidler som tas i

¹²³ SFS 2213 - Undervisningspersonalet i kommunal og fylkeskommunal grunnpplæring.

¹²⁴ Med metodefrihet menes frihet til å velge undervisningsmetode.

bruk for å nå disse målene. I behandlingen av Meld. St. 28 (2015–2016) 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». Ifølge Utdanningsforbundet legger Stortingets vedtak et økt ansvar på lærerne, og skaper samtidig et større handlingsrom for lærerprofesjonen.¹²⁵

Forholdet mellom arbeidsgivers styringsrett og profesjonens autonomi er i liten grad drøftet i lovproposisjoner og meldinger til Stortinget. I juridisk litteratur¹²⁶ er det lagt til grunn at læreren i utgangspunktet må ha en stor grad av frihet til å styre innholdet i undervisningen, og at rektor ikke i detalj kan styre innholdet i hver enkelt undervisningstime. Det er imidlertid lagt til grunn at rektor har en plikt til å styre læreren dersom undervisningen framstår som uforsvarlig. For å illustrere rektors styringsrett og styringsplikt i slike tilfeller, er det vist til en sak fra Agder lagmannsrett (RG 2000 s. 683). Her fant lagmannsretten at manglende pedagogisk opplegg for elevene var grunnlag for avskjed av en lærer. Lagmannsretten la også vekt på at det var dårlig samarbeid med kolleger, foresatte og elever. Et annet eksempel hvor rektor i kraft av sin styringsrett grep inn på grunn av manglende undervisning, er en dom fra Eidsivating lagmannsrett (RG 1976 s. 487). Læreren hadde drevet ensidig politisk virksomhet overfor elevene, uten å sette denne undervisningen i en større sammenheng eller gi en motvekt til undervisningen som ble gitt. Læreren fikk pålegg fra skoleledelsen og ble så avskjediget da han nektet å etterkomme pålegget. Lagmannsretten fant at avskjeden var rettmessig.

Enkelte har tatt til orde for at profesjonens autonomi er å betrakte som et element på like linje med, og med samme effekt som, en hvilken som helst annen lov eller regulering som griper inn i og begrenser arbeidsgivers styringsrett.¹²⁷ Med dette utgangspunktet argumenteres det for at lærerprofesjonen i prinsippet kan styre sin virksomhet ved en mer eller mindre eksklusiv fagkunnskap og en yrkesetikk. Etter utvalgets oppfatning er denne konklusjonen i liten grad underbygget. Det har heller ikke vært noen rettslig prøving av spørsmålet som kunne bidratt til å sette tydeligere grenser mellom profesjonsskjønnet og arbeidsgivers styringsrett.

Utdanningsforbundet (2018) har også gitt innspill til utvalget om at grensene for instruksjonsmyndigheten til lokale skolemyndigheter er uklare og at det dermed er uklart hvor langt lærerprofesjonens skjønnsutøvelse strekker seg. KS (2018) mener at juridiske styringsvirkemidler ikke er egnet til å trekke opp grensen mellom lokalt og profesjonelt skjønn. I og med at kommunen/fylkeskommunen har det demokratiske, juridiske og økonomiske ansvaret for elevene, kan det profesjonelle skjønnnet ifølge KS ikke leve uavhengig av dette, og dermed heller ikke av arbeidsgivers styringsrett.

Etter utvalgets vurdering er mellom styringsretten og profesjonens autonomi er uklart. Når det gjelder det faglige innholdet, er læreplanen i fag styrende, og det synes å være akseptert av aktørene i opplæringssektoren. Derimot er det usikkerhet omkring styringen av undervisningsmetode. Det er klart at arbeidsgiver kan styre profesjonsutøverne for å sikre at undervisningen ikke er uforsvarlig. I praksis vil dermed også arbeidsgiver trolig kunne styre i tilfeller hvor det er tvil om undervisningen er forsvarlig eller ei. Det er derimot tvil om kommunen og rektor som arbeidsgiver kan styre det profesjonelle skjønnnet og valg av undervisningsmetode mellom det som er forsvarlig og det som er optimalt.

¹²⁵ Utdanningsforbundet, 2018a.

¹²⁶ Eriksen, 2013.

¹²⁷ Garbo & Raugland, 2017.

At forholdet mellom styringsretten og profesjonens autonomi er uklart, er en utfordring for styringen av opplæringssektoren. Denne uklarheten, kan gi grobunn for uenighet og interessekonflikter, noe også innspillene fra referansegruppen viser. For at både skoleeier og profesjonsutøverne skal kunne ivareta sine oppgaver på en måte som er til det beste for elevene, er det viktig at disse styringslinjene avklares. Samtidig vil utvalget understreke at de tilbakemeldingene utvalget har fått fra aktører i opplæringssektoren, ikke gir inntrykk av at dette er en utbredt utfordring i praksis. Det er likevel flere, særlig lærere, som har tatt opp spørsmålet om i hvilken grad kommunen kan overstyre lærernes faglig vurdering ut fra økonomiske hensyn.

5.5 Oppsummering

Kvaliteten i skolen påvirkes av en rekke faktorer, og alle valg som tas om skoledriften, kan være av betydning for kvaliteten. Handlingsrom for kvalitetsutvikling forstås dermed som den myndigheten kommunene har til å styre skolene slik at den kan opprettholde eller forbedre kvaliteten i skolen.

Det generelle inntrykket er at kommunene opplever at handlingsrommet i regelverket er for stramt. Dette skyldes i hovedsak at det til sammen er for mange og detaljerte regler. Ifølge KS er det også enkelte områder hvor kommunene opplever for mye styring. Blant annet oppleves regler om hvordan oppgavene i kommunen skal organiseres, kompetansekrav for de ansatte i skolen, og krav om innsats framfor resultat, som en unødige inngripen i det lokale handlingsrommet. I tillegg blir bruk av individuelle rettigheter sett på som en sterk inngripen.¹²⁸

En fordel med lokalt handlingsrom er at vurderinger og valg kan gjøres på grunnlag av lokale forhold. Nyten av et lokalt handlingsrom må veies opp mot andre hensyn. Et sentralt hensyn er at loven skal beskytte og hjemle elevs rettigheter og behov. Rett til opplæring er en grunnleggende rettighet og barn og unge bør ha mulighet til å ivareta egne interesser. Disse momentene må tillegges betydelig vekt når det skal vurderes hvordan regelverket bør utformes, og hvilket handlingsrom kommunene skal ha. Man bør etter utvalgets oppfatning være varsomme med å gi økt lokalt handlingsrom på områder hvor det er særlig viktig med likhet, eller på områder som har stor betydning for elevenes opplæring eller mulighet til å nyttiggjøre seg av retten til opplæring.

Samtidig vil utvalget understreke at det å gi kommunene handlingsrom ikke betyr at kommunene skal stå fritt i sine valg, eller at de ikke må stå til ansvar for valgene. Kommunene er ansvarlige for vurderingene og valgene innenfor handlingsrommet og må kunne gjøre rede for og begrunne sine beslutninger. Hva som finnes og hva som kan etableres av mekanismer for ansvarliggjøring, vil derfor også være av betydning.

Når det gjelder handlingsrommet for profesjonsutøvernes skjønnsutøvelse, er det generelle inntrykket at nasjonale regler i liten grad oppleves som begrensende. En utfordring er å vite hvilke vurderinger etter loven som faktisk er ment å være faglige vurderinger.

Opplæringsloven inneholder en rekke skjønsmessige bestemmelser, og det kan være uklart om bestemmelsene refererer til et juridisk eller faglig grunnlag.

Én måte å gi profesjonen et større handlingsrom på, kan være å i større grad relatere vurderingstemaene til faglige standarder eller annet faglig grunnlag. En vridning fra det rent juridiske til det pedagogiske i loven anses ikke å være i motstrid med hensynet til økt

¹²⁸ KS, 2018a og KS, 2018b.

kommunalt handlingsrom. Kommunene og profesjonsutøverne har tilgang til det samme kunnskapsgrunnlaget og har ulike roller i utviklingen og anvendelsen av det faglige grunnlaget. Et særlig spørsmål er om det finnes et tilstrekkelig faglig grunnlag til å forhindre vilkårlige avgjørelser.

En annen utfordring er at det er uklart hvor grensen mellom arbeidsgivers styringsrett og det profesjonelle handlingsrommet går, og at det er ulike synspunkt på hvor grensen bør gå. Denne uklarheten kan stå i veien for et godt samarbeid mellom aktørene i opplæringssektoren, og den kan føre til at aktørene ikke håndterer oppgavene på en måte som er til det beste for elevene.

6 Endrede samfunnsforhold

(Her kommer det tekst)

7 Endrede forutsetninger for regelstyringen av grunnopplæringen

7.1 Innledning

I bakgrunnen for mandatet til Opplæringslovutvalget er det vist til at det siden 1998 er «gjennomført flere reformer og tiltak som til en viss grad har endret forutsetningene og begrunnelsene for dagens lov». Utvalget har derfor vurdert om det er gjort endringer i den totale styringen av grunnopplæringen som tilsier at regelstyringen bør endres. Videre viser mandatet til at kommune- og regionreform kan legge til rette for at både ansvar og myndighet i større grad overføres til kommunene og fylkeskommunene. I dette punktet drøfter utvalget om den samlede virkemiddelbruken eller kommune- og regionreformen har medført endringer som tilsier at det bør gjøres endringer i regelstyringen av grunnopplæringen.

7.2 Kommune- og regionreform

7.2.1 Innledning

Kommunereformen er en reform av kommunestrukturen i Norge. Kommunereformen ble enstemmig vedtatt av Stortinget 9. juni 2015 og legger opp til kommunesammenslåinger innenfor flere tidsrammer. Regionreformen er en reform av fylkesstrukturen i Norge. Regionreformen ble endelig vedtatt av Stortinget 8. juni 2017.

Det er regjeringens mål å gjennomføre kommunereformen og regionreformen samtidig, slik at både nye kommuner og nye folkevalgte regioner kan tre i kraft fra 1. januar 2020.

7.2.2 Kommunereform

Kommunereformen ble satt i gang i 2014. Utgangspunktet for kommunereformen er frivillighet, men Stortinget har også vedtatt sammenslåing av kommuner som avviker fra de lokale vedtakene. Alle sammenslåinger vil tre i kraft innen 1. januar 2020. Før reformen ble igangsatt, var det 428 kommuner i Norge. Per 1. januar 2018 er det 422 kommuner. 1. januar 2020 vil det være 356 kommuner i Norge dersom sammenslåing gjennomføres i samsvar med Stortingets vedtak av 8. juni 2017.

I Prop. 95 S (2013–2014) peker regjeringen på viktige utfordringer for kommunene som underbygger behovet for en kommunereform. Det gjelder blant annet befolkningsutvikling, sentralisering og manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle inndelinger. Dessuten viser regjeringen til at mange og viktige oppgaver stiller økte krav til kommunene, og at økt statlig detaljstyring og interkommunalt arbeid fører med seg utfordringer for lokaldemokratiet.. Stortingets innstilling (Innst. 300 S (2013–2014)) viste at det var bred enighet i Stortinget om behovet for reformen.

På regjeringens nettside omtales målene med kommunereformen:¹²⁹

- Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet.
- Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Kommunegrensene skal i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.
- Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt lokalt. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger.

Sentralt i kommunereformen er målet om større kommuner. Gjennom de siste tiårene har kommunestrukturen i Norge blitt stadig mer polarisert. Det skyldes en skjev befolkningsutvikling der store kommuner har blitt stadig større i folketall, mens mange distriktskommuner har gått i motsatt retning. Dagens kommunestruktur preges av noen ganske få store bykommuner og mange små kommuner hvor det bor relativt lite folk.¹³⁰

Senter for økonomisk forskning har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomført en nullpunktsmåling for senere å kunne evaluere effekter av kommunereformen.¹³¹ Som en del av nullpunktsmålingen ble det utført en rådmannsundersøkelse¹³² for å kartlegge kommunenes faglige og administrative kapasitet og bruk av kvalitetsutviklingsverktøy. Undersøkelsen viser at de minste kommunene i gjennomsnitt har bedre økonomiske rammebetingelser enn de større, noe som gir seg utslag i bedre tjenestetilbud målt ved indikatorer som gruppestørrelse og dekningsgrader. De minste kommunene har imidlertid utfordringer knyttet til innhold og kvalitet i tjenestene, og de vurderer egen kapasitet og kompetanse som relativt lav.

Et ekspertutvalg som regjeringen oppnevnte til å foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene, mener at kommunene bør ha minst 15–20.000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning (Ekspertutvalg, 2014). Basert på Stortingets beslutning om kommunesammenslåing vil median innbyggertall 1. januar 2020 være 5 167, mot 4 660 innbyggere 1. januar 2014. Gjennomsnittlig innbyggertall i norske kommuner vil være 14771, mot 11 937 innbyggere i 2014. Det vil fortsatt være en heterogen kommunestruktur i Norge etter reformen. 29 av de nye kommunene vil få over 15 000 innbyggere, mens nesten halvparten av kommunene fortsatt vil ha under 5 000 innbyggere (Innst. 386 S (2016–2017) punkt 1.5.19).

¹²⁹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/>

¹³⁰ SØF, 2017.

¹³¹ SØF, 2017.

¹³² Vinsand & Eidset, 2016.

I Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – Nye oppgaver* gikk regjeringen gjennom hvilke oppgaver nye og større kommuner kan få ansvar for. På skoleområdet konkluderte regjeringen med at ansvaret for videregående opplæring kunne overføres til de største kommunene. Videre var konklusjonen at ansvaret for skoleskyssen kunne overføres til kommuner som overtok ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport.

Stortinget behandlet Meld. St. 14 (2014–2015) 9. juni 2015 på grunnlag av Innst. 333 S (2014–2015). Flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen gikk inn for at ansvaret for videregående opplæring fortsatt skal ligge på regionalt folkevalgt nivå (som vil si fylkeskommunen). Flertallet viste til gjeldende forsøkslov der regjeringen kan vurdere slike forsøk der det er godt gjort at alle berørte elever blir minst like godt eller bedre ivaretatt enn før.

7.2.3 Regionreform

Regionreformen ble satt i gang i juni 2015 da Stortinget vedtok at det fortsatt skal være tre folkevalgte nivåer. I juni 2016 ga Stortinget sin tilslutning til et forslag fra regjeringen om å redusere antall regioner. I juni 2018 behandlet Stortinget regjeringens forslag til nye fylkeskommuner. Stortingets vedtak innebærer at det fra 2020 vil være 11 fylker inkludert Oslo til erstatning for 19¹³³ fylker før reformen. I den nye fylkesstrukturen vil det være i gjennomsnitt 475 000 innbyggere per fylke, mot 275 000 før reformen. Det minste fylket vil bli Troms og Finnmark med 240 000 innbyggere. Det største fylket vil bli Viken med 1,15 mill. innbyggere. I gjennomsnitt vil det blir 36 kommuner per fylke, mot 24 kommuner før reformen.¹³⁴

I Prop. 84 S (2016–2017) redegjør regjeringen for behovet for regionreformen. Regjeringen viser blant annet til at fylkesinndelingen har stått urørt i mer enn 150 år og at den er tilpasset en annen tid. Videre pekes det på at fylkesgrensene går på tvers av reisemønstre, bosted- og arbeidsmarkedsregioner og næringsstrukturer.

På regjeringens nettside omtales målene med regionreformen:¹³⁵

- Legge til rette for positiv samfunnsutvikling i alle deler av landet, ut fra regionale fortrinn, forutsetninger og prioriteringer.
- Legge til rette for samordnet oppgaveløsning, samordning av sektorer og prioriteringer, og for sektorovergrepene initiativer.
- Bidra til forenkling og tydeliggjøring av ansvarsdelingen innenfor samfunnsutvikling.
- Større fylkeskommuner som har bedre mulighet til å være likeverdige partnere i samarbeid med statlige aktører, og som bedre vil kunne fremme innbyggerne og næringslivets interesser overfor nasjonale myndigheter.
- Større fylkeskommuner med større kapasitet og kompetanse i oppgaveløsningen, og som gir stordriftsfordeler og frigjøring av ressurser til tjenesteproduksjon.

I juni 2017 satte regjeringen ned et ekspertutvalg som skulle foreslå oppgaver som kan styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle og gi bedre tjenester for innbyggere og næringsliv. Ekspertutvalget¹³⁶ leverte sin rapport 1. februar 2018. Utvalget foreslår at en rekke oppgaver

¹³³ Etter sammenslåingen av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag f.o.m. 1. januar 2018 er det nå 18 fylker.

¹³⁴ Ekspertutvalg, 2018.

¹³⁵ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/regionreform/id2477186/>

¹³⁶ Ekspertutvalg, 2018.

overføres til fylkeskommunen. Blant annet foreslår ekspertutvalget at fylkeskommunen skal ha ansvaret for pedagogisk-psykologiske støttetjenester (PPT) som i dag ligger til Statped¹³⁷, og de overtar ansvaret for veiledning og støttetjenester overfor kommunene. Øvrige oppgaver i Statped fordeles til andre, og Statped nedlegges.

I tillegg foreslår utvalget ytterligere utredninger på enkelte områder. Blant annet foreslår det at dagens tilsyns- og klagehemler overfor fylkeskommunene kartlegges med sikte på en reduksjon av antall hemler og en sterkere ansvarliggjøring av fylkeskommunen.

I Meld. st. 6 (2018–2019) har regjeringen vurdert forslagene om overføring av oppgaver til fylkeskommunen. Regjeringen viser i meldingen til at Kunnskapsdepartementet høsten 2019 vil legge fram en stortingsmelding om tidlig innsats og inkluderende fellesskap. Meldingen fra Kunnskapsdepartementet skal blant annet følge opp ekspertgrupperapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge* (Nordahl-rapporten). Denne rapporten har langt på vei likelydende forslag som ekspertgruppen om oppgaver til fylkeskommunen når det gjelder organiseringen av Statpeds oppgaver. Ifølge Meld. st. 6 (2018–2019) vil Kunnskapsdepartementet følge opp dette forslaget i arbeidet med stortingsmeldingen om tidlig innsats og inkluderende fellesskap.

I Meld. st. 6 (2018–2019) varsler også regjeringen at Kunnskapsdepartementet vil utrede om fylkeskommunene kan få et utvidet og mer helhetlig ansvar for å tilrettelegge og forsterke opplæringen for alle unge i alderen fra 16 til 24 år. Formålet er å gi alle elever med svak grunnskolekompetanse en mer reell mulighet til å gjennomføre videregående opplæring. I meldingen pekes det på at det blant annet kan være aktuelt for fylkeskommunen å tilby forkurs og egne opplegg for elever som trenger det, og at fylkeskommunene bør ta ansvar for god kontakt med Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og andre aktuelle instanser. I dagens opplæringslov er det kommunen som har ansvaret for grunnskoleopplæringen, men både kommunen og fylkeskommunen har mulighet til tilby mer grunnskoleopplæring til de som trenger det, jf. opplæringsloven § 4A-1 andre ledd.

7.2.4 Betydning for regelstyringen

7.2.4.1 Kommunereformens betydning for regelstyringen

Intensjonen med kommunereformen er å få større kommuner, som igjen kan få flere oppgaver og større handlingsrom. Kommunereformen vil føre til flere større kommuner, men det vil også etter reformen være mange, små kommuner i Norge.

I hvilken grad kommunereformen gjør kommunene bedre rustet til oppgaveløsning, er for tidlig å si. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomført en nullpunktsmåling for å senere kunne vurdere effektene av reformen. Det er ikke klart når en effektevaluering vil foreligge, men det vil trolig først bli noen år etter at reformen er fullført.

Slik det ser ut i dag, kan ikke Opplæringslovutvalget legge til grunn at kommunestrukturen i seg selv er endret så pass mye siden forrige lovgjennomgang at det tilsier at det bør gjøres vesentlige endringer i ansvar og handlingsrom. Samtidig er kommunereformen, og endringen med færre kommuner, ett av flere relevante momenter i vurderinger av balansen mellom statlig og kommunal styring.

¹³⁷ Statped er ikke regulert i opplæringsloven eller andre lover.

7.2.4.2 Regionreformens betydning for regelstyringen

Intensjonen med regionreformen er å få større fylkeskommuner, som igjen kan få flere oppgaver og større handlingsrom. Reformen vil føre til færre og større fylkeskommuner.

At det blir færre og større fylkeskommuner, kan tilsi at fylkeskommunen kan få større ansvar og mer handlingsrom på opplæringsområdet. Samtidig vil det være relevant at de nye fylkeskommunene kan få en rekke nye oppgaver, jf. forslaget fra ekspertutvalget og Meld. st. 6 (2018–2019). I hvilken grad regionreformen faktisk gjør fylkeskommunene bedre rustet til oppgaveløsning, er for tidlig å si. Utvalget er ikke kjent med at det er planlagt noen effektevaluering på samme måte som ved kommunereformen.

Etter Opplæringslovutvalgets oppfatning er det ikke grunnlag for å konkludere med at fylkeskommunestrukturen i seg selv er endret så pass mye siden forrige lovgjennomgang at det tilsier at det bør gjøres vesentlige endringer i ansvar og handlingsrom på grunnopplæringsområdet. Samtidig er regionreformen, i likhet med kommunereformen og endringen med færre fylkeskommuner, ett av flere relevante momenter i vurderinger av balansen mellom statlig og kommunal styring.

I dagens opplæringslov ble det i forbindelse med forrige planlagte regionreform, jf. St. meld. nr. 12 (2006–2007), tatt inn en bestemmelse (§ 13-3c) som skulle gi lovhjemmel for å overføre nye oppgaver på skoleområdet til regionalt nivå. Sekretariatet vil komme tilbake til behovet for en slik lovhjemmel i forbindelse med gjennomgangen av ansvarsbestemmelsene.

7.3 Samlet virkemiddelbruk

7.3.1 Innledning

I mandatet er det vist til at det har vært gjennomført flere tiltak på opplæringsområdet, og at det derfor kan være grunn til å foreta en helhetlig gjennomgang av styringen på grunnopplæringsens område for å avdekke om måten regelverket blir brukt som styringsmiddel, er nødvendig og hensiktsmessig. Tiltakene som er nevnt i mandatet, er innføringen av Kunnskapsløftet og nasjonale satsinger for å styrke kompetanseutviklingen blant lærere, skoleledere og skoleeiere.

I dette punktet gis det en kort omtale av de endringene i virkemiddelbruken som det pekes på i mandatet og en overordnet vurdering av hvilken betydning dette har for behovet for regelstyring. Virkemiddelbruk vil for øvrig også være sentralt i de konkrete vurderingene av om og hvordan enkeltområder i dagens lov bør styres i framtiden. Ulike styringsvirkemidler og utviklingstrekk i styringen av opplæringssektoren er nærmere omtalt i kapittel x.

7.3.2 Betydningen for behovet for regelstyring

Det har vært relativt store endringer i styringen av grunnopplæringen siden dagens opplæringslov ble vedtatt. Sentrale utviklingstrekk er innføringen av Kunnskapsløftet og Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, nasjonale satsinger for å styrke kompetanseutviklingen og overføringen av forhandlingsansvaret for lærere fra staten til kommunen. Med reformen Kunnskapsløftet skulle kommuner og fylkeskommuner få et større handlingsrom i læreplaner og regelverk, men de ble også ansvarliggjort gjennom læreplanmål og at det ble gjort tilgjengelig mer kunnskap om blant annet elevenes læringsutbytte. Et nasjonalt system for kvalitetsvurdering ga kommunene og fylkeskommunene et nytt grunnlag å styre skolene på, og gjennom strategien *Lærerløftet – på lag for kunnskapsskolen* har denne regjeringen lagt til

rette for å styrke lærernes formelle kompetanse. Dessuten har det vært flere satsinger rettet mot skoleeiere og skoleledere, som for eksempel nasjonal rektorutdanning.

Ett spørsmål er om endringene i den øvrige styringen av grunnopplæringen har fått betydning for regelstyringen. Som omtalt i kapittel x, har det vært gjennomført en rekke lov- og forskriftsendringer i perioden. Det har vært ulike årsaker til endringene, og de har ikke gått i noen entydig retning. Kommunenes handlingsrom har økt på noen områder, men det har også vært økt rettighetsfesting og innskjerping av krav i perioden. I noen tilfeller er kommunene gitt større handlingsrom for deretter å få dette innstrammet igjen. Det ser dermed ikke ut som at endringene i den øvrige styringen av grunnopplæringen har medført noen helhetlig omlegging av regelstyringen.

Et annet spørsmålet er om endringer i den øvrige styringen tilsier at regelstyringen bør endres, og i så fall på hvilken måte. Dagen regelverk er i all hovedsak innrettet mot innsatsfaktorer, det vil si de handlingene som skal gjennomføres. Med økt resultatstyring gjennom det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet kan det argumenteres for at det ikke er det samme behovet for å regulere innsatsfaktorene. I Sverige ble det for eksempel mindre regulering av hvordan kvalitetsarbeidet skulle utføres lokalt, etter at de utvidet tilsynsvirkomheten og innførte nasjonale prøver. Det ble da ikke ansett å være samme behov for slik regulering.¹³⁸

I opplæringsloven med forskrifter er det ikke regulert hvordan resultater fra de nasjonale kvalitetsvurderingene skal følges opp lokalt, og det er heller ikke fastsatt noen nasjonale minstekrav til kvalitet. Kvalitetsvurderingssystemet fastsetter dermed ingen nasjonal standard eller krav til likhet på samme måte som regelverket kan. I denne sammenheng er det relevant at regjeringen i henhold til den politiske plattformen av 14. januar 2018 vil innføre en nedre grense for skolekvalitet. Skoleeiere som har for dårlige skoleresultater over tid, vil med dette forslaget bli pålagt nasjonal hjelp til å løfte kvaliteten på skolen, blant annet gjennom et nasjonalt veilederkorps av skoleeksperter som veileder lærere og skoleledelse. Dersom det skal innføres en slik nedre grense for skolekvalitet, vil spørsmålene om totaliteten i styringen og balansen mellom styringsvirkemidlene bli ytterligere aktualisert.

Innføringen av Kunnskapsløftet innebar også en endring i styringen som ga kommuner, skoler og lærere større frihet til å velge innhold, aktiviteter og arbeidsmåter ut fra nasjonalt fastsatte kompetansemål. Denne endringen har ikke blitt fulgt opp med en tilsvarende økning i handlingsrommet på andre områder innenfor regelverket, i hvert fall ikke på noen systematisk og konsekvent måte. Det er heller ikke gitt at mer frihet på ett område tilsier økt frihet også på andre områder. Tvert imot kan det argumenteres for at økt frihet med hensyn til undervisning, læremidler og faglig innhold tilsier et økt behov for styring på andre områder for at regelverket samlet skal inneholde nødvendige mekanismer for å sikre alle elever en likeverdig og forsvarlig opplæring.

En annen viktig utvikling har vært ulike satsinger rettet mot rektor- og lærerrollen. Det har kommet tiltak for å øke kompetansen og legge til rette for utviklingene av profesjonen. Et spørsmål i denne sammenheng er om disse tiltakene har bidratt til å profesjonalisere lærer- og rektorrollen, og om det derfor er mindre behov for å styre gjennom nasjonale regler. Det har vært en utvikling av profesjonen siden forrige helhetlige gjennomgang. Det er likevel ikke sikkert at dette tilsier at det er et stort behov for å regulere skolevirkomheten annerledes. For det første er mange av dagens regler rettet mot rammebetingelsene i skolen og i mindre grad mot profesjonsutøvelsen. Dessuten er formålet med mange av reglene å sikre at elevers interesser og behov blir ivaretatt, noe som ikke kan oppnås med andre virkemidler. Det er

¹³⁸ SOU 2014:5, punkt 2.7.14.

etter utvalgets oppfatning likevel et grunnlag for å vurdere om profesjonen som sådan bør ha en større rolle i skolen. Se nærmere omtale av profesjonsutøverne i skolen i punkt 5.3.

7.4 Oppsummering

Etter utvalgets oppfatning tilsier ikke kommune- og regionreformen i seg selv at reglene på opplæringsområdet bør endres. Samtidig er det klart at færre og større kommuner og fylkeskommuner er et relevant moment når utvalget skal finne fram til en hensiktsmessig balanse i styringen av kommuner og fylkeskommuner på grunnopplæringsområdet.

I tiden som har gått siden forrige lovrevisjon, har det vært flere store endringer i den øvrige styringen av grunnopplæringen. Enkelte tiltak, som innføringen av Kunnskapsløftet, har gitt mer handlingsrom til kommunene. Andre tiltak, som kompetansesatsinger med tilhørende kompetansekrav, har snevret inn handlingsrommet. I tillegg har innføringen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem medført en vridning mot resultatene av innsatsen i skolen.

Endringer i den generelle styringen av opplæringssektoren har ikke ført til noen vesentlige omlegginger i måten sektoren styres gjennom lov og forskrift. Det er heller ikke grunnlag for å konkludere med at endringer i den øvrige styringen i seg selv tilsier at reguleringen av sektoren bør endres i en bestemt retning. Samtidig er det viktig for utvalget å ta hensyn til totaliteten av styringen og balansen mellom virkemidlene når utvalget skal foreslå ny lov for grunnopplæringen.

8 Utvalgets samlede vurdering av utfordringene med dagens regelstyring

[Endrede samfunnsforhold er ikke med i utfordringen].

Opplæringsloven med forskrifter er på mange måter et velfungerende regelverk. Det er mange av reglene som det er stor enighet om, og som er viktige for at kommunene skal kunne ivareta den grunnleggende retten til opplæring for barn, unge og voksne. Men det er også noen utfordringer med dagens regelverk. I det følgende oppsummeres hovedutfordringene.

Regelverket er for omfattende og for lite treffsikkert

Brukerne opplever at dagens regelverk er for omfattende og detaljert. Én årsak til dette er strukturen i regelverket og summen av lovregler, forskriftsregler og tolkninger. Mange av aktørene som regelverket retter seg mot, har ikke juridisk kompetanse. Dessuten har de mange andre styringsdokumenter å forholde seg til. Når regelverket blir for omfangsrikt, blir det vanskelig å finne fram i det, og det kan oppleves som umulig å oppfylle alle reglene. En konsekvens av dette er at regelverket ikke får den gjennomslagskraften det er ment å ha.

Selv om brukerne opplever det totale regelverket som for omfattende, er det få regler de opplever som overflødige. Undersøkelser viser at grunnleggende behov ikke alltid blir ivaretatt. Dette kan vise et behov for sterkere regelstyring på enkelte områder. Samtidig har sterkere styring i form av individuelle rettigheter noen uheldige sider ved at det kan føre til økt dokumentasjon og at det kan stå i veien for en mer helhetlig innsats overfor fellesskapet.

Summen av disse utfordringene viser at dagens regelverk ikke er treffsikkert nok. Regler er brukt som virkemiddel for å nå mange gode formål, og det har i liten grad vært prioritert mellom tiltak som er mer og mindre viktig. På denne måten har regelverket blitt både for omfattende og for lite styrende på de områdene som betyr aller mest.

Mangelfull forståelsen og ikke god etterlevelse av reglene

Språket i opplæringsloven med forskrifter er relativt moderne, og mange synes at regelverket i all hovedsak er lett å forstå. utfordringen er at den hverdagslige språklige forståelsen av uttrykkene i loven, ikke alltid samsvarer med det juridiske innholdet. Derfor kan elever og foreldre få forventninger som ikke stemmer med de rettighetene som loven faktisk gir. Det kan også skape spenninger mellom aktørene i opplæringssektorene, særlig mellom kommuner og statlige myndigheter og mellom kommuner og profesjonsutøverne i skolen, det vil si undervisningspersonalet og ledelsen ved skolen.

Årsaken til at aktørene har ulik forståelse av reglene, er trolig at aktørene har ulik kompetanse og bakgrunn, og at de bruker ulike kilder for å finne fram til innholdet. En annen viktig årsak er at loven inneholder flere skjønnsmessige regler. Når loven legger opp til en skjønnsmessig vurdering, er det i mange tilfeller uklart hva som skal være grunnlaget for vurderingen, hvem som har myndigheten til å gjøre vurderingen og ikke minst i hvilken grad staten gjennom tilsyn kan overprøve skjønnsutøvelsen.

Tilsyn viser at det ofte avdekkes brudd på regelverket. Samtidig er tilsynet risikobasert, og det er dermed ikke egnet til å gi et representativt bilde av den generelle tilstanden. Andel tilsyn hvor det avdekkes regelbrudd, forteller oss dessuten lite om omfanget og alvorligheten av bruddene. Det er likevel klart at regelverksetterlevelsen på opplæringsområdet ikke er god nok. En særlig utfordring synes å være etterlevelsen av skjønnsmessige regler når det er sterke økonomiske insentiver for et bestemt utfall.

De ovennevnte utfordringene med et omfattende regelverk og ulik forståelse er medvirkende årsaker til at reglene ikke etterleves. I tillegg er det faktorer utenfor loven selv, som økonomiske ressurser, manglende kjennskap til loven og den totale arbeidsbyrden, som spiller inn. Aktørene i opplæringssektoren har gjennomgående stor vilje til å etterleve regelverket, men de kan i noen grad oppleve det som mindre viktig enn andre oppgaver i skolen. Reglene synes generelt å være for lite integrert i skoledriften. Disse utfordringene kan igjen ha en sammenheng med at regelverket oppfattes som for omfangsrikt og for lite treffsikkert.

Handlingsrom for lokal kvalitetsutvikling

Kommunene opplever at de gjennomgående er for stramt styrt på opplæringsområdet. Det er ikke grunnlag for å konkludere med at dagens opplæringslov er ikke til hinder for at kommunene kan drive lokal kvalitetsutvikling, men det er klart at loven inneholder en del regler som griper langt inn i kommunenes handlingsrom. De reglene som i størst grad griper inn i kommunenes mulighet til en helhetlig og lokalt tilpasset skoledrift, er blant annet reglene som gir individuelle rettigheter, reglene om hvordan oppgaver skal organiseres og kompetansekravene for de ansatte.

Det ser ut til at det er områder i regelverket hvor det er gode grunner til å gi et større handlingsrom til kommunene. På andre områder er det grunn til å være varsom med å øke handlingsrommet. Barn og unge er ikke i samme grad som voksne i stand til å ivareta egne rettigheter, og retten til opplæring er en grunnleggende rettighet. Nasjonale regler med tilhørende rettssikkerhetsmekanismer er derfor særlig viktige for å sikre at barn og unge blir ivaretatt, at de får et likeverdig opplæringstilbud, og at de kan nyttiggjøre seg av retten til opplæring..

Utvalget vil understreke at økt lokalt handlingsrom ikke betyr at kommunen skal stå fritt til å gjøre hva den vil. Med handlingsrom følger ansvar. Økt handlingsrom betyr at kommunen også i større grad må stå til ansvar for og dermed begrunne sine valg. Lokaldemokratiet gjør at kommunestyret og fylkestinget må stå til ansvar for hvordan de forvalter sin myndighet.

Dessuten vil det være sentralt for utvalget å vurdere hvilke mekanismer for ansvarliggjøring som kan og bør etableres dersom kommunen skal gis økt handlingsrom.

Handlingsrom for profesjonelt skjønn

Vårt kunnskapsgrunnlag viser at nasjonale regler i seg selv i liten grad begrenser det profesjonelle skjønnets utøvelse i skolen. Den lokale styringen av skolen oppleves som mer utfordrende. Utvalget vil understreke at lokal styring av skolene er ønsket og en absolutt forutsetning for at kommunen kan ha myndighet og ansvar for grunnopplæringen. Det er likevel uheldig dersom den lokale styringen griper inn i det profesjonelle handlingsrommet unødige eller på en måte som gjør at det profesjonelle skjønnets utøvelse ikke kommer elevene til gode. For utvalgets del er det derfor viktig å unngå at nasjonale regler fører til mer lokal styring enn det som er nødvendig, særlig i form av dokumentasjon og rapportering. Slik utvalget ser det, er det særlig rettsklarhet i kombinasjon med individuelle rettigheter og systemkrav, som fører til lokal styring utover det profesjonsutøverne i skolen opplever som meningsfullt. Hva som faktisk er «unødvendig» dokumentasjon og rapportering må vurderes konkret. I mange tilfeller vil dokumentasjon og rapportering ha en rettssikrende funksjon og dessuten bidra til at skolen over tid, og uavhengig av enkeltpersoner, kan ivareta elevenes rettigheter.

En utfordring når det gjelder det profesjonelle handlingsrommet, er at det er uklart når regelverket viser til en faglig vurdering og når det viser til en juridisk eller moralsk vurdering. Dersom det i regelverket i større grad legges opp til faglige vurderinger, vil dette være en måte å gi økt handlingsrom til profesjonen. Samtidig vil økt handlingsrom gi økt ansvar. Beslutningene i skolen må begrunnes ut fra en kunnskapsbase som gir grunnlag for å håndtere komplekse spørsmål knyttet til læring og undervisning. Dersom en lovtekst refererer til faglig skjønn, betyr det ikke at det er opp til den enkelte lærer å alene gjøre vurderingen. Både lærerkollegiet på den enkelte skole, rektor og kommunen vil være sentrale for å sikre kvalitet i den faglige skjønnsutøvelsen. Aktørene har tilgang til den samme kunnskapsbasen, men har ulike roller og oppgaver. Sammen kan de fremme et godt profesjonelt skjønn.

En utfordring som relaterer seg både til kommunens handlingsrom og profesjonsutøvernes handlingsrom for profesjonelt skjønn, er forholdet mellom kommunens styringsrett som arbeidsgiver og profesjonell autonomi. Spørsmålet er ikke avklart i opplæringsloven og er heller ikke blitt prøvd av domstolene. For at både skoleeiere og profesjonsutøverne skal kunne ivareta sine oppgaver på en måte som er til det beste for elevene, er det viktig at disse styringslinjene avklares.

Referanseliste

- Andenæs, K. (2003). *En kort innføring i rettsosiologien og dens problemstillinger*. StensilsSerie nr. 94. Institutt for kriminologi og rettssosiologi. UIO. 2003.
- Andenæs, K. (2006). Om maktens rettsliggjøring og rettsliggjøringens maktpotensial. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 47 (4), 587–599.
- Andenæs, K. (2016). Metode for tilsyn – en juridisk og rettssosiologisk vurdering av hjelpemidlene for gjennomføring av tilsyn i skolen. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 123-137). Oslo: Universitetsforlaget
- Andenæs, K. & Møller, J. (Red.). (2016). *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Aune, H. (2016). Rettslige standarder i opplæringsloven og barnehageloven – Om retten til likt pedagogisk utbytte uavhengig av kjønn. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 54-74). Oslo: Universitetsforlaget
- Barneombudet. (2017). *Uten mål og mening?* Fagrappport 2017.
- Barneombudet. (2018a). Innspill til opplæringslovutvalget – referansegruppemøte 6.3.2018. Hentet fra: <http://www.opplaringslovutvalget.no/files/2018/03/Barneombudet-om-hovedutfordringer.pdf>
- Barneombudet. (2018b). Barneombudets svar på forespørsel om behovet for regelstyring. Hentet fra: <https://www.opplaringslovutvalget.no/files/2018/07/BO-Behovet-for-styring.pdf>.
- Boe, E. M. (2018). *Forsvarlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, T. mfl. (2016). *Om lærerrollen*. Ekspertgruppa om lærerrollen. Bergen: Fagbokforlaget.
- Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). (2010). *Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*. Rapport 2010:4
- Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). (2013). *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene*. Rapport 2013:14.
- Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). (2015). *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015*. Rapport 2015:19.
- Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). (2015a). *Evalueringsrapport av Utdanningsdirektoratet*. Rapport 2015:17.
- Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). (2016). *Statens tilsyn med kommunene. Organisering, omfang, nytte og forbedringsmuligheter*. Rapport 2016:05.
- Direktoratet for økonomistyring. (2017). *Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav? En nullpunktsmåling ved iverksettelsen av ny instruks i 2016*. Rapport 1/2017.

- Dokument nr. 14 (2002–2003). *Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon*. Avgitt til Stortingets presidentskap 30. september 2002.
- Dokument nr. 8:194 S (2017–2018). *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Martin Henriksen, Torstein Tvedt Solberg, Mani Hussaini, Marit Arnstad, Marit Knutsdatter Strand, Audun Lysbakken, Mona Fagerås og Hadia Tajik om tillitsreform i skolen*.
- Ekspertutvalg. (2017). *Sluttrapport fra ekspertutvalg. Kriterier for god kommunestruktur*.
- Ekspertutvalg. (2018). *Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*.
- Elevorganisasjon. (2018). *Opplæringslova. Elevorganisasjonens erfaringer. (Presentasjon)*. Hentet fra: <https://www.opplaringslovutvalget.no/files/2018/06/Elevorganisasjonen-om-hovedutfordringer.pdf>.
- Eriksen, B. (2013). *Rektors styringsrett*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Eriksen, E. O. & Molander, A. (2008). Kapittel 9: Profesjon, rett og politikk. I A. Molander og L. I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fjørtoft, H., Vatn, G. Å. & Eriksen, P. F. (2017). Juridisk literacy i skolen. Ikke-juristers lovtekstlesing og rettsanvendelse. *Nordic Journal of Literacy Research*, Vol. 3, s.1–14.
- Forskrift til opplæringslova. Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova
- Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanning for trinn 5–10. Forskrift 7. juni 2016 nr. 861 om rammeplan for grunnskolelærerutdanning for trinn 5–10.
- Foreldreutvalget for grunnopplæringen. (2018). *Tilbakemelding fra Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)*. Hentet fra: <https://www.opplaringslovutvalget.no/files/2018/07/Foreldreutvalget-for-grunnoppleringen-om-behovet-for-regelstyring-m-signaturer.pdf>.
- Garbo, J. & Raugland, V. (2017). *Den brysomme profesjonaliteten – Om skjønnsutøvelse og styring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grindheim, J. E., Skutlaberg, L. S., Høgestøl, A., Rasmussen, I. & Hansen, V. W. (2014). *Rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolesektoren*. FoU-prosjekt 134039 | ideas2evidence-rapport 12: 2014. Bergen: ideas2evidence.
- Hall, J. B. (2016). Nasjonalt tilsyn: Et skritt fra lovregulering til evaluering av innhold?». I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 279–296). Oslo: Universitetsforlaget.
- Helsetilsynet. (2015). *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem*. Rapport 1/2015.
- Helsetilsynet. (2017a). *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2016 med kommunale helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemming*. Rapport 4/2017.
- Helsetilsynet. (2017b). *Oppsummering av det landsomfattende tilsynet med kommunane sitt arbeid med sosiale tenester i Nav 2015 og 2016 – tenestene opplysning, råd og rettleiing og økonomisk stønad til personar mellom 17 og 23 år*. Rapport 3/2017.

- Holm, V. N & Møller, J. (2016). Tilsyn – En hjelp i forebyggende arbeid med skolemiljøet? I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 263–278). Oslo: Universitetsforlaget
- Innjord, F. (1996). Hva er «vakkert»? – Domstolskontroll med forvaltningsvedtak når forvaltningens -kompetanse er angitt ved vage og/eller skjønnspregede ord og uttrykk. *Jussens Venner*, 1996, s. 161–194. Oslo: Universitetsforlaget.
- Innst. 300 S (2013–2014) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2015.*
- Innst. 333 S (2014–2015) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.*
- Innst. 386 S (2016–2017) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i kommunestrukturen.*
- Innst. 378 S (2017–2018) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Martin Henriksen, Torstein Tvedt Solberg, Mani Hussaini, Marit Arnstad, Marit Knutsdatter Strand, Audun Lysbakken, Mona Fagerås og Hadia Tajik om tillitsreform i skolen.*
- Jensen, K. (2008). Nye utfordringer i kunnskapssamfunnet. Kunnskapsutvikling og faglig oppdatering hos lærere, sykepleiere, dataingeniører og revisorer. *Bedre skole*. 4:2008.
- KS. (2018). Utfordringer ved dagens regelstyring og gode prinsipper for regelstyring. Innspill til møte i referansegruppa 06.03.2018. Hentet fra: <http://www.opplaringslovutvalget.no/files/2018/03/KS-om-hovedutfordringer.pdf>
- Meld. St. 19 (2009–2010) *Tid til læring – oppfølging av Tidsbrukutvalgets rapport*
- Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel.*
- Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*
- Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*
- Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – fordypning – forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*
- Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*
- Molander, A. (2013). Profesjonelt skjønn i velferdsstaten: mekanismer for ansvarliggjøring. I A. Molander & J. C Smeby (Red.), *Profesjonsstudier 2*, s. 44–54. Universitetsforlaget.
- Møller, J. & Ottesen, E. (2016). Et godt psykososialt miljø – rettslig regulering og yrkesetiske normer. I Andenæs, K. & Møller, J. (red), *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk*. (s. 182–198). Oslo: Universitetsforlaget.
- Møller, J. & Karseth, B. (2016). Profesjonell skjønnsutøvelse og kravet til tilpasset opplæring. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 199–215). Oslo: Universitetsforlaget.

- Møller, J. & Sivesind, K. (2016). Rektors blikk på opplæringslovens rettslig regulering. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 161–181). Oslo: Universitetsforlaget.
- NIBR. (2012). *Hvordan påvirker statlige juridiske og pedagogiske styringsvirkemidler prioriteringene i den kommunale omsorgssektoren?* Rapport 2012:26.
- NIFU. (2012). *Spørsmål til Skole-Norge våren 2012*. Rapport 2012:21.
- NIFU. (2017). *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2017*. Rapport 2017:12.
- Nguyên-Duy, I. (2011). Kan tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune bidra til å utdype det kommunale selvstyret?. I H. Baldersheim & E. Smith (Red.), *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre* (s. 184–212). Oslo: Abstrakt forlag
- Nordahl, T. m.fl. (2018). *Inkluderende felleskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Norsk Lektorlag. (2008). Innspill til opplæringslovutvalget. Hentet fra: <http://www.opplæringslovutvalget.no/files/2018/03/Hovedutfordringene-med-dagens-regelstyring-Norsk-Lektorlag.pdf>
- Norsk Lektorlag. (2018b). Økte elevrettigheter gir mindre tid til undervisning. Hentet fra: <https://www.opplæringslovutvalget.no/nyheter/okte-elevrettigheter-gir-mindre-tid-til-undervisning/>.
- NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring. Ny lovgivning om opplæring — «... og for øvrig kan man gjøre som man vil»*.
- NOU 2003: 19 *Makt og demokrati*.
- NTNU. (2015). *Klart lovspråk? Juridiske tekster i et virksomhetsperspektiv*.
- OECD. (2005). *Teachers Matter – Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2008). *Improving School Leadership: Policy and Practice*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Opinion. (2016). *Prosjekt «Klart lovspråk». En kartlegging av hvordan forslag til ny opplæringslov virker i praksis*.
- Opplæringslova. Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.
- Ot.prp. nr. 67 (2002–2003) *Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*.
- Ot.prp. nr. 55 (2003–2004) *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*.
- Ot.prp. nr. 57 (2004–2005) *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*.
- Oxford Research. (2015). *Hvordan fire lover forstås og virker i praksis*.
- Prop. 84 L (2011–2012) *Endringar i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m.)*.

- Prop. 68 L (2013–2014) *Endringer i opplæringslova, privatskolelova og folkehøgskoleloven (leksehjelp m.m.)*.
- Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015*.
- Prop. 103 L (2015–2016) *Endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.)*
- Prop. 57 L (2016–2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*.
- Prop. 64 L (2016–2017) *Endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvingskompetanse m.m.)*.
- Prop. 79 L (2016–2017) *Endringer i opplæringslova (oppstart av grunnskoleopplæring og rett til vidaregåande opplæring)*.
- Prop. 91 L (2016–2017) *Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport*.
- Ramberg, P. J. (2013). Er læreryrket en profesjon? *Lektorbladet*, nr. 5, 2013, 12. årgang.
- Riksrevisjonen. (2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisningen i grunnskolen*. Dokument 3:7 (2010–2011).
- Riksrevisjonen. (2013). *Riksrevisjonens undersøkelse av fagopplæring i bedrift*. Dokument 3:6 (2012–2013).
- Rose, L. E. (2011). Den krevende borger: Kveles lokaldemokratiet? I H. Baldersheim & E. Smith (Red.), *Lokalt demokrati uten lokalt selvstyre*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Sametinget. (2018). Tre hovedutfordringer med dagens regelstyring av grunnopplæringen – fra et samisk perspektiv. Hentet fra: <https://www.opplæringslovutvalget.no/files/2018/05/Sametinget-om-hovedutfordringer-1.pdf>.
- Senter for økonomisk forskning. (2017). *Nullpunktsmåling: Hovedrapport*. SØF-rapport nr. 01/17.
- Sivesind, K., Skedsmo, G. & Hall, J.B. (2016): Et felles nasjonalt tilsyn: Om rammeverk og reformbaner gjennom historien. I Kristian Andenæs og Jorunn Møller (red): *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk*. (s. 99–122). Oslo: Universitetsforlaget.
- Skedsmo, G. & Møller, J. (2016). Governing by new performance expectations in Norwegian schools. I H. Gunter, D. Hall, R. Serpieri & E. Grimaldi (Red.), *New Public Management and the Reform of Education: European lessons for policy and practice*, (s. 53–65). London: Routledge.
- Skedsmo, G. & Mausethagen, S. (2017). Nye styringsformer i utdanningssektoren – spenninger mellom resultatstyring og faglig profesjonelt ansvar. I *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 2-2007, Årgang 101, s. 169–179. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skolelederforbundet. (2018). Innspill om hovedutfordringer. Hentet fra: <http://www.opplæringslovutvalget.no/files/2018/03/Skolelederforbundet-om-hovedutfordringer.pdf>

- Skolenes landsforbund. (2018). Innspill til Opplæringslovutvalget fra Skolenes landsforbund. Hentet fra: <https://www.opplaringslovutvalget.no/files/2018/03/Skolenes-landsforbund-1.pdf>.
- Skolinspektionen. (2017a). *Statistik över regelbunden tillsyn 2016*.
- Skolinspektionen. (2017b). *Statistik över anmälningsärenden 2016*.
- Sivilombudsmannen (SOM). (2017). *Sivilombudsmannens årsmelding 2016*. Dokument 4 (2016–2017).
- Sivilt samfunn i Norge. (2015). *Alternativ rapport til FN-komiteen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Første CRPD-rapportering fra sivilt samfunn i Norge, 2015*.
- SOU 2014: 5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.
- Statskonsult. (2000). *Organisering av statlig tilsyn i Norge*. Notat 2000:8.
- St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*.
- St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*.
- St.prp. nr. 1 (2007–2008) FOR BUDSJETTÅRET 2008. Utgiftskapittel: 200–288 og 2410
Inntektskapittel: 3200–3288, 5310 og 5617. Kunnskapsdepartementet.
- Thorsen, H. W. (2018). *Stortingsregjereri mot nye høyder*. Stat & Styling 01/2018.
- Utdanningsdirektoratet. (2007a). *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2006*.
- Utdanningsdirektoratet. (2007b). *Oppsummering og oppfølging av årsrapportene fra fylkesmennene for 2007 med hovedvekt på tilsynsområdet*.
- Utdanningsdirektoratet. (2009). *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2009 (Kontroll av forsvarlig system for organisering av elevene i grupper) og forslag til områder for nasjonale tilsyn*.
- Utdanningsdirektoratet. (2010). *Årsrapport 2009*.
- Utdanningsdirektoratet. (2012a). *Oppsummering: Tilsyn med skolens arbeid med elevenes psykososiale skolemiljø, opplæringsloven kapittel 9a. Oppsummering fra det felles nasjonale tilsynet i 2010 og 2011*.
- Utdanningsdirektoratet. (2012b). *Oppsummering av årsrapportene fra fylkesmennene for 2011 på utdannings- og barnehageområdet*.
- Utdanningsdirektoratet. (2013). *Oppsummering av fylkesmennenes tilsyn i 2012*.
- Utdanningsdirektoratet. (2014a). *Oppsummering av fylkesmennenes tilsyn i 2013*.
- Utdanningsdirektoratet. (2014b). *Oppsummering av tilsynet med friskoler for 2013*.
- Utdanningsdirektoratet. (2015). *Et trygt og likeverdig tilbud av høy kvalitet. Fylkesmennenes tilsyn med opplærings- og barnehageområdet i 2014*.
- Utdanningsdirektoratet. (2016a). *Årsrapport 2015*.

- Utdanningsdirektoratet. (2016b). *Tilsyn med veiledning skaper endring Fylkesmennenes tilsyn med opplærings- og barnehageområdet i 2015.*
- Utdanningsdirektoratet. (2017a). *Alle barn har rett til...Fylkesmennenes tilsyn med barnehage- og opplæringsområdet i 2016.*
- Utdanningsdirektoratet. (2017b). *Oppsummering av årsrapportene fra fylkesmennene 2016.*
- Utdanningsdirektoratet. 2018. Statistikknotat 6/2018. Hentet fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/notat-om-spesialundervisning/>.
- Utdanningsforbundet. (2008). Evidens og evidensdebattens betydning for utdanningssystemet. *Temanotat 6/2008.*
- Utdanningsforbundet. (2018a). Utfordringer med dagens regelstyring – innspill fra Utdanningsforbundet. Hentet fra: <https://www.opplaringslovutvalget.no/files/2018/03/Hovedutfordringene-med-dagens-regelstyring-UDF-1.pdf>.
- Utdanningsforbundet. (2018b). Utfordringer med dagens regelverk og behovet for styring. Tilbakemelding til opplæringslovutvalget. Hentet fra: <https://www.opplaringslovutvalget.no/files/2018/07/Utdanningsforbundet-om-behovet-for-regelstyring.pdf>.
- Utdanningsforbundet. (2018c). Kapittel 9 A kan utfordre lærernes rettssikkerhet. Hentet fra: <https://www.opplaringslovutvalget.no/nyheter/kapittel-9-a-kan-utfordre-laerernes-rettssikkerhet/>.
- Vinsand, G. & Eidset, I. (2016). *Landsomfattende rådmannsundersøkelse om kommunereform*. NIVI Rapport 2016:5.
- Welstad, T. (2016). Tilpasset opplæring som rettslig begrep og prinsipp. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 75–96). Oslo: Universitetsforlaget.