

Kunnskapsdepartementet
v/sekretariatet for opplæringslovutvalget

Innspill til tekstutkast om utfordringer med regelstyringen av grunnopplæringen

Utdanningsforbundet viser til opplæringslovutvalgets utkast til tekst om utfordringer med regelstyringen av grunnopplæringen. Hovedinntrykket vårt er at teksten allerede på dette stadiet på en god måte får fram kompleksiteten i avveiningene som må gjøres og at innspill fra de ulike aktørene er godt ivaretatt. Dette gir oss grunn til å forvente at det videre arbeidet vil bygge på gode resonnement og et bredt underlagsmateriale.

Vårt innspill er strukturert sånn at vi først løfter fram noen overordnede forhold. Momentene vi særlig er bedt om å vurdere, besvares delvis gjennom de overordnede momentene og delvis gjennom våre kommentarer knyttet til hvert enkelt kapittel. Da dokumentet er et utkast og på et tidlig stadium, har vi i liten grad kommentert språklige ting. Vi vil likevel peke på at det noen steder, blant annet på s. 50 om tariffavtaler, er behov for å gjennomgå teksten for å unngå feiltolkninger av utvalgets beskrivelser og vurderinger.

1. Overordna momenter

1.1 Betegnelse det «lokale nivå» og «styringsparadokset»

Tekstutkastet omtaler forholdet mellom nasjonalt nivå, kommunalt og fylkeskommunalt nivå, skolenivået og den enkelte lærer. I teksten blir begrepet «lokalt nivå» brukt som fellesbetegnelse for fylkeskommune/kommune samt både skole- og klasseromsnivået. Utdanningsforbundet mener at det er viktig at denne begrepsbruken ikke tilslører det komplekse samspillet mellom kommune-, skole- og klasseromsnivået. De rammene staten legger, blant annet gjennom lov- og regelverk, må være finsiktet inn mot de ulike nivåene lokalt, hvor hovedsiktemålet må være å skape gode rammebetingelser for det profesjonsfelleskapet som skal sikre god opplæring for elevene.

Et viktig punkt i utvalgets mandat, er å vurdere hvilke forhold som bør reguleres gjennom plikter for ulike yrkesgrupper og nivåer og hvilke forhold som bør overlates til skoleeier. I kapittel 3 i tekstutkastet starter denne diskusjonen på systemnivå med å henvise til Meld. St. 21 (2016-2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Denne meldingen pekte blant annet 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.*»

Utdanningsforbundet er enig i at det er noen faktorer eller forhold som er mer krevende å få plass gjennom regulering enn andre. Men vi synes det er viktig å understreke at dette ikke bare gjelder i forholdet mellom stat og kommune, men også mellom kommuner og skoler, og mellom skoleledelse og lærere. Enkelte avgjørelser må tas ikke bare i den enkelte kommune, men også på den enkelte skole og, ikke minst, i det enkelte klasserom. Derfor bør det også være statens ansvar å legge rammer som sikrer nødvendig profesjonelt handlingsrom på ulike nivåer i utdanningssystemet.

Videre mener Utdanningsforbundet at det framstår som litt uklart hva som menes med begrepet staten, i stortingsmeldingens omtale av styringsparadokset. Dersom det henvises til den statlige utdanningsadministrasjonen, så er det en viktig diskusjon om det samlede virkemiddelapparatet er innrettet slik at det får betydning for elevenes læring og utvikling. Dersom det henvises til staten i betydningen det nasjonale utdanningspolitiske nivå, kan det argumenteres for at muligheten for politisk styring underkommuniseres i teksten. Utdanningspolitikken favner bredt og andre sentrale politikkområder griper inn i utdanningspolitikken. Utdanningspolitikken utformes i et spenningsforhold med andre sektorpolitiske forhold. Bruk og utvikling av for eksempel fordelings-, familie-, sysselsettings- og sosialpolitiske virkemidler får betydning for utdanningspolitikken.

Som Utdanningsforbundet har pekt på i tidligere innspill, må de økende forskjellene i skolen også forstås og drøftes ut i fra politiske prioriteringer knyttet til den overordnede statlige styringen av kommunesektoren. Sentralt her er blant annet endring i finansiering av kommunene på 1980-tallet, endringer i kommuneloven tidlig på 1990-tallet og den generelle økte vektlegging på mål- og resultatstyring som prinsipp for statens styring av kommunesektoren.

Flere steder i utkastet blir det også henvist til det lokale handlingsrommet og at for sterk statlig styring svekker lokaldemokratiet. For eksempel på s. 4, hvor det blir gitt uttrykk for at *«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»*.

Kommunene skal utøve sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer som er gitt i lov. Utdanningsforbundet mener derfor at beskrivelser og drøftinger av svekking av lokaldemokratiet, også bør inneholde beskrivelser av kommunenes ansvar for gjennomføringen av opplæringen og for at bestemmelsene i nasjonalt regelverk ivaretas lokalt. Utdanningsforbundet viser til at i Meld. St. nr. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*, står det blant annet at siden kommunene løser viktige velferdsoppgaver på vegne av staten, må staten sette premisser for den kommunale virksomheten. Spørsmålet om statlig styring vil ikke dreie seg om staten skal styre, men om *hvordan* den skal styre.

Vi viser også til NOU 2016:4 *Ny kommunelov*, hvor det blant annet blir understreket at det er generelt bred enighet om verdiene som ligger til grunn for det kommunale selvstyret, kommunenes ulike roller, og at kommunalt selvstyre har en egenverdi **samtidig som kommunene er et instrument for staten i gjennomføringen av statlig politikk** (vår utheving). Utdanningsforbundet mener at alle disse sidene ved kommunenes oppdrag bør synliggjøres og drøftes noe mer.

Utdanningsforbundet mener at et sentralt mål med opplæringsloven må være å gi et likeverdig opplæringstilbud uavhengig av geografi, sosial tilhørighet og kjønn. Det er viktig at lovgiver også sikrer en regulering som ivaretar hensynet til barnets beste, jf. barnekonvensjonens artikkel 3.

1.2 Om kunnskapsgrunnlaget

Hovedintrykket til Utdanningsforbundet er at utvalget har innhentet relevante og gode kilder for å kunne peke på utfordringer med regelstyringen av grunnopplæringen.

Vi vil peke på at et stort antall kommunerevisjonsrapporter omhandler kommunenes etterlevelse og praktisering av regelverket på grunnopplæringens område. Disse rapportene, sammen med sakene til kommunenes kontrollutvalg, kan være gode kilder for utvalget til ytterligere informasjon om utfordringer med dagens regelstyring.

I tillegg mener vi at rettsavgjørelser og forvaltningssaker om fortolkning av ulike paragrafer i loven i større grad kan trekkes fram som en del av kunnskapsgrunnlaget. Saker som har vært oppe i domstolen kan si noe om hvordan bestemmelsene tolkes i en konkret sak. Vi viser blant annet til HR-2016-2229-A som sier noe om hvordan Høyesterett tolker de lovfestede kompetansekravene for tilsetning. Det er viktig at slik rettspraksis blir gjennomgått i forbindelse med evaluering av opplæringsloven.

I kapitlet om kunnskapsgrunnlaget, peker utvalget på at erfaringene fra Sverige vedrørende konsekvenser av markedsstyring i liten grad kan overføres til norske forhold. Utdanningsforbundet er enig i at markedsstyringen av skolen har vært mer framtreddende i Sverige. Samtidig har utviklingen i Norge over tid også vært preget av økt vektlegging på karakterbasert inntak som fører til konkurranse om elevene, sterk økning antall privatskoler, resultatstyring, offentliggjøring og rangering basert på skolerresultater og andre elementer av markedsstyring. Erfaringene fra Sverige, mener vi derfor også er relevante å trekke inn kunnskapsgrunnlaget til utvalget.

1.3 Omtalen av forskning

Begrepet **forskningsbasert** går igjen mange steder i teksten – blant annet i kapittel 3.2 som diskuterer om reglene er egnede, og senere i teksten i sammenheng med det profesjonelle fellesskapet.

På s. 4 blir det blant annet vist til at Opplæringsloven med forskrifter inneholder også regler om tiltak hvor det ikke finnes forskning som viser en nytteeffekt. Her mener Utdanningsforbundet at det også bør synliggjøres at minst like viktig er systematisk innsamling av erfaringer fra de som har ulike roller i systemet og at en lovregulering ikke bør begrunnes kun i forskning.

I kapittel 5 er det en balansert omtale av at profesjonell praksis skal være forskningsbasert og at også erfaring er en sentral del av kunnskapsbasen til profesjonen. Vi mener samtidig at det er sentralt å få frem at forskningsbasering ikke handler om å følge en evidensbasert oppskrift, ei heller at man bare skal bruke/lese forskning, men at det også handler om å kunne forholde seg kritisk og analytisk til forskning, og å delta i forskning og utvikling knyttet til egen praksis og undervisning. Disse elementene kommer ikke like godt fram av utkastet per i dag. Det er også et sentralt poeng å øke tilfanget og tilgangen på praksisnær forskning som profesjonen kan ta i bruk. Det er da viktig med ulike metodiske innganger og perspektiv. Et større fokus på RCT studier og evidens knyttet til effekt av ulike tiltak kan være viktig for vitenskapelig kvalitet i utdanningsforskningen, men er ikke nødvendigvis det som oppfattes som mest relevante eller nyttige data for utvikling av god utdanning blant profesjonsutøverne.

1.4 Om begrepene skoleeier og rettsliggjøring

Flere steder i tekstutkastet framheves lokaldemokratiet og det lokale selvstyret, hvor betydningen av forvaltning av myndighet, innbyggernes påvirkningsmulighet og fellesskapstekning rundt skole framheves. Utdanningsforbundet vil peke på at bruken av begrepet skoleeier, legger opp til en forståelse av skolen som noe lokalpolitikere og kommuneadministrasjonen eier og ikke forvalter på vegne av fellesskapet, altså elevene og resten av innbyggerne i kommunen. Vi mener at begrepene lokal skolemyndighet og privat skoleeier, slik det tidligere ble brukt i lovverket, er mindre styringsideologisk preget og i større grad bidrar til et tydeligere skille mellom offentlige og private skoler.

Samlet sett mener Utdanningsforbundet at i omtalen av lokal styring i kommunesektoren, er det mer presist å bruke lokal skolemyndighet, som i denne sammenhengen refererer til kommunens øverste nivå, representert ved bystyret eller kommunestyret og rådmann (for kommuner med formannskapsmodell), eller byråd (for kommuner som har innført parlamentarisme). Lokal skolemyndighet refererer da til ansvarlig instans for kommunens eller fylkeskommunens styring og hvordan denne er nedfelt i kommunens/fylkeskommunens styringsdokumenter.

Utdanningsforbundet viser videre til bruken av begrepet rettsliggjøring i tekstutkastet, og at dette brukes litt ulikt forskjellige steder i teksten. Utvalget omtaler rettsliggjøring et sted (s. 11) i betydningen rettslig oppfølging av sakene. Andre steder (for eksempel s. 46) omtales det i den betydningen Lærerrollerapporten bruker, som knytter begrepet ikke bare til konkrete regler, men også til økende dokumentasjon og tilsynsvirksomhet. Det kan være hensiktsmessig å drøfte hva utvalget legger i begrepet rettsliggjøring, for å unngå eventuelle motstridende tolkninger av hva utvalget henviser til. Dette er særlig relevant, ettersom utvalget i oppsummeringen av kapt. 3 uttaler at det ikke er grunnlag for å konkludere med at det har vært

en sterk rettsliggjøring av opplæringssektoren, nettopp ved å henvise til antall klagesaker og saker som er ført for domstolene.

2. Om arbeidets art og forholdet mellom styringsrett og autonomi

Utdanningsforbundet har i tidligere innspill til utvalget gitt uttrykk for at forholdet mellom styringsretten og profesjonens autonomi kan i dag sies å være uklart. I hvilken grad denne uklarheten kan eller bør reduseres, er et viktig spørsmål å drøfte.

Å arbeide med utdanning innebærer så å si alltid risiko, fordi aktiviteten er så kompleks. Sammenhengen mellom pedagogisk intervensjon og læring/utvikling/dannelse i enkeltmennesker og eller grupper av mennesker er vanskelig å forutsi eller beregne. I artikkelen «Læreren og læring; mellom usikkerhet og skråsikkerhet» tar professor Elaine Munthe (2005) som sitt utgangspunkt at læreryrket er et yrke «som preges av usikkerhet». Denne forståelsen av yrket er omtalt av en rekke forskere, som for eksempel Lortie (1975), Doyle (1986), Rosenholtz (1989), Metz (1993) og Eraut (1994). I følge Munthe er usikkerheten særlig knyttet til at lærergjeringen innebærer kontinuerlige avgjørelser. Lærere må hele tiden foreta valg og disse valgene får alle konsekvenser som ikke fullt ut kan forutsies. Yrkesutøvelsen innebærer derfor risiko.

Da kreves faglig refleksjon i sterke fagmiljøer, noe alle lærere bør ha tilgang til. Likevel er dette problemet delvis av en sånn art at det aldri vil kunne oppheves. Dewey (1988) var opptatt av dette, og pekte på at selve usikkerheten også kan sees på som en forutsetning for læring. Lærere må alltid lete etter gode løsninger og målet er hele tiden mer innsikt, ikke sannhet eller absolutt sikkerhet.

Hva slags vurdering skal til for å avklare om noe er forsvarlig? Er ikke dette nettopp det fortolkningsarbeidet alle lærere må legge til grunn for sin undervisning? De må kunne begrunne sine handlinger, med henvisning til oppdragsfortolkning, fortolkning av eleven og av situasjonen. Skoleledere har ikke bare en rett, men også en plikt, til å sørge for at alle lærere får sine begrunnelser utfordret gjennom kritisk refleksjon. En leder som mener at noe skadelig/uforsvarlig kan finne sted, har en plikt til å gripe inn – om nødvendig med styring.

Et grunnleggende spørsmål er likevel om dette er en tematikk som bør søkes avklart til fulle gjennom lovtekst? Dersom usikkerheten i lærergjeringen ikke fullt ut kan oppheves, kan det like gjerne hende at noe uklarhet vil være av det gode, fordi nettopp uklarheten vil være med å presse aktørene til å bli værende i den kritiske refleksjonen.

Vi deler utvalgets vurdering om at forholdet mellom styringsretten og profesjonens autonomi er uklart. I hvilken grad denne uklarheten kan eller bør reduseres, er et viktig spørsmål å drøfte. Utdanningsforbundet viser i denne forbindelse til gjengivelsen i tekstutkastet av KS sitt innspill om at Opplæringsloven § 3-4 andre ledd, er et eksempel på noe som ikke trengs å regulere nasjonalt gjennom opplæringsloven. 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.

Utdanningsforbundet deler ikke KS sitt syn om at det ikke er nødvendig med nasjonale regler om dette. At loven inneholder bestemmelser om at rektor og undervisningspersonalet henholdsvis skal organisere skolen og tilrettelegge og gjennomføre opplæringen i samsvar med læreplanverket er av stor betydning. Utdanningsforbundet mener, som Smithutvalget i 1995, at «gjeldende læreplaner må oppfattes slik at de i stor grad henvender seg til den enkelte skole og den enkelte lærer. Ved at læreplanene henvender seg direkte til den enkelte lærer, markeres lærernes profesjonelle ansvar. Praktiske hensyn taler også for at læreplanene henvender seg direkte til undervisningspersonalet, og ikke går veien om arbeidsgiveren. Læreplanen er ment å være bindende for undervisningen i den enkelte skole og i det enkelte klasserom, en oppgave som utføres av den enkelte lærer» (NOU 1995:18 Ny lovgivning om opplæring). Smith-utvalgets drøfting ledet fram til forslaget om at loven fastsetter at undervisningspersonalet i alle skoleslag har plikt til å gi opplæring i samsvar med læreplanene. Skolelederne skal ha plikt til å organisere og legge til rett for

undervisning i samsvar med læreplanene. Utdanningsforbundet deler disse vurderingene og mener det er viktig at disse prinsippene videreføres også i den nye loven.

Vi viser i denne forbindelse til utvalgets henvisning på s. 44 i tekstutkastet til at Stortinget har bedt om at arbeidet med blant annet revidering av opplæringsloven blant annet skal ivareta lærerprofesjonens profesjonelle handlingsrom. På s. 51 i tekstutkastet blir det videre henvist til at Stortinget i behandlingen av Meld. St. 28 (2015-2016) ba 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.

På denne bakgrunnen mener Utdanningsforbundet samlet sett at rett/plikt til skjønnsetøvelse i den faktiske undervisningssituasjonen bør hjemles bedre.

3. Om rom for profesjonsutøvelse i skolen

Utdanningsforbundet viser til drøftingen i kapittel 5 om handlingsrom for aktørene i skolen. I tekstutkastet blir forholdet og sammenhengen mellom kommunenes handlingsrom for kvalitetsutvikling og rom for profesjonsutøvelse i skolen drøftet på en god måte. Vi deler utvalgets vurdering på s. 40 om at det ikke i seg selv er noen motsetning mellom hensynet til lokalt handlingsrom og nasjonale myndigheters rett og plikt til å styre grunnopplæringen. Vi viser for øvrig til våre kommentarer i punkt 1.1 og 1.2 over om dette.

I kapittel 5.3.1 innledes diskusjonen om hva som menes med «tilstrekkelig handlingsrom for profesjonelt skjønn». I tekstutkastet rammes denne diskusjonen inn ved å drøfte i hvilken grad staten, gjennom regelstyring, griper inn i profesjonsutøvernes skjønnsetøvelse og hvordan reglene kan gi handlingsrom for profesjonelt skjønn. Med henvisning til våre innspill innledningsvis i dette notatet, mener vi at det i innledningskapitlet til denne drøftingen også må pekes på spenningen mellom det å gi kommunen handlingsrom for skjønnsetøvelse, samtidig som det skal skapes rom for profesjonsutøvelse i skolen. Det bør også komme tydeligere fram at det å gi handlingsrom ikke bare handler om tillit (5.3.3 på s. 45), vel så viktig er det å få fram at det handler om hva som er nødvendig for å gjøre en best mulig jobb som leder og lærer.

I Utdanningsforbundets innspill til utvalget i juni 2018, pekte vi på at skjønnsetrommet for kommunene i noen tilfeller er for vidt eller at skjønnsetemaet er uavklart. Vi framhevet i denne sammenheng særlig § 5-1 om tilfredsstillende utbytte av opplæringen, pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig i § 8-2 og bestemmelser i kapittel 9A om elevenes skolemiljø.

I tekstutkastet følges denne diskusjonen opp på en god måte, ved at utvalget kategoriserer ulike måter nasjonal regelstyring kan ha betydning for handlingsrommet for profesjonelt skjønn.

Vurderingene av disse ulike måtene, må selvsagt være avhengig av hvilke bestemmelser i loven det er snakk om. Når det gjelder opplæringslovens bestemmelser om spesialundervisning i kapittel 5, og særlig vurderingen rundt «tilfredsstillende utbytte», har vi i tidligere innspill understreket betydningen av at denne videreføres som en individuell rettighet. Dersom eleven oppfyller vilkåret, skal eleven ha krav på spesialundervisning.

Utvalget peker videre på at profesjonen kan 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 å utvikle. Utdanningsforbundet mener at dette perspektivet i det videre arbeidet med fordel kan drøftes mer. Hva slags faglige standarder det her kan være snakk om, hvordan utviklingsprosessen kan være og på hvilken måte de kan implementeres, blir viktige spørsmål.

Utdanningsforbundet mener at dette særlig er relevant knyttet til opplæringslovens bestemmelse i § 8-2 om pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig. Utvalget uttrykker at 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. Det blir i denne sammenheng vist til at OECD har påpekt at sammenliknet med andre sektorer er kunnskapsbasen på utdanningsområdet tynn. Utdanningsforbundet mener at i stedet for å si at kunnskapsbasen er «tynn», bør det i teksten heller komme fram at den ikke på samme måte som for andre profesjoner, gir anvisninger om sikre handlingsvalg fordi i læreryrket betyr konteksten mye mer for hva som er riktige beslutninger.

3.1 Nærmere om begrensinger av handlingsrommet i lovverket

I kapittel 5 i tekstutkastet, blir det diskutert hvilke bestemmelser i loven som innebærer en for detaljert eller for stram styring av kommunene og områder i loven hvor det ikke er nødvendig med nasjonale regler. For eksempel vises det til opplæringsloven § 2-2 som handler om rammer for daglig skoletid og om pauser for elevene. Utdanningsforbundet vil understreke at rammene for skoletiden er gitt gjennom læreplanen som er en forskrift. Vi mener denne bestemmelsen allerede gir et stort handlingsrom for kommunene, ved at den daglige skoletiden er angitt som en fag- og timefordeling på hovedtrinn. Det er overlatt ett stort handlingsrom til kommunene å organisere skoletiden til elevene. Dette kan gjøres i perioder og mellom årstrinn, mens elevenes antall timer er fastsatt som et minimum på nasjonalt nivå. Bestemmelsen bør videreføres.

I tekstutkastet blir også opplæringslovens § 5-4 om saksbehandling i forbindelse med spesialundervisning, diskutert. Det blir blant annet anvist at forvaltningslovens regler om saksbehandling bør være tilstrekkelig. Utdanningsforbundet mener at denne bestemmelsen må videreføres, blant annet fordi det her ligger krav til skolen om å prøve ut tiltak med sikte på å gi eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Videre ligger det i denne bestemmelsen en rett for foreldrene og elevene til å kreve at skolen gjør undersøkelser i for å avklare om eleven trenger spesialundervisning, og eventuelt hvilken opplæring eleven trenger. Forvaltningslovens regler om saksbehandling fanger ikke opp disse forholdene på en god nok måte.

Videre blir det omtalt i tekstutkastet at kommunen bør ha større handlingsrom når det gjelder kompetansen til ansatte i kommunen, inkludert skolenivået. Utdanningsforbundet mener det er svært viktig at det ikke er den enkelte kommune som alene skal kunne avgjøre hva som er relevant kompetanse, ut fra elevenes og skolens behov. De nasjonale, lovfestede kompetansekravene er fastsatt og begrunnet med utgangspunkt i et overordnet prinsipp for opplæringen om å gi et likeverdig opplæringstilbud til alle elevene, uavhengig av hvor i landet de bor og går på skole. Utdanningsforbundet har i tidligere innspill til utvalget pekt på behovet for å gjennomgå kompetansekravene på nytt for å gjøre disse mer treffsikre.

4. Konkrete kommentarer og endringsforslag til kapitler

Kapittel 1

I kapittel 1 i tekstutkastet, blir det blant annet henvist til at utvalget skal vurdere hvilket behov lovrevisjonen skal dekke og det pekes blant annet på kommune- og regionreformen, et for detaljert regelverk, tiden som har gått siden forrige lovrevisjon o.a.. Utdanningsforbundet mener at det i denne sammenheng også er viktig å peke på ivaretagelse av elevenes rettssikkerhet og krav på et likeverdig opplæringstilbud som viktige behov lovrevisjonen skal dekke.

Kapittel 2

Vi viser til punkt 1.2 over.

Kapittel 3

Kapittel 3 starter med en henvisning til utvalgets mandat om at målet for utredningsarbeidet er et regelverk som ivaretar målene og prinsippene for grunnopplæringen. Det kan her vurderes om fastsettingen av ny overordnet del med prinsipper for opplæringen kort skal omtales og evt. hvilken betydning denne endringen kan få for arbeidet til opplæringslovutvalget.

I dette kapitlet siteres det som fremholdes i Meld. St. 21 (2016-2017) om at «mindre klasser vurderes i beste fall å ha moderat effekt på elevenes læring, og kostnadene vurderes som å være høye.» Vi mener at det bør henvises til forskningskilder når slike vurderinger blir gjort i teksten og i dette tilfellet bør det i teksten også beskrives at effekter av klassestørrelse er et vanskelig forskningsfelt, med studier som kommer fram til ulike resultater.

Videre i kapittel 3, blir det vist til at brudd på systemkrav ikke alltid vil ha en direkte og alvorlig konsekvens, og nytten av slike krav isolert sett kan synes liten. Utdanningsforbundet vil peke på behovet for å vurdere ulike systemkrav ulikt. For eksempel forutsetter både forvaltningsstrukturen og virkemiddelordningen i sektoren at det finnes nok faglig kapasitet på kommunenivå til å gjennomføre en rekke forvaltningsoppgaver og rådgivning. Når regler om dette ble tatt ut av opplæringsloven, økte delegering av oppgaver til skolenivået slik at skoleledernes mulighet til å fungere som faglige ledere ble kraftig redusert.

I oppsummeringen av kapitlet, blir det blant annet vist til at «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». Som en forlengelse av denne setningen, bør det komme fram i hvilken grad dette faktisk er blitt undersøkt for å unngå at det fremgår som en ren antakelse.

Rettsikkerheten til de ansatte i skolen har blant annet vært en viktig diskusjon i kjølvannet av § 9A. Flere forhold er viktige i denne sammenheng, blant annet når det gjelder ny håndhevingsordning. Det følger av opplæringsloven § 9A-6 at dersom en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, kan eleven eller foreldrene melde saken til fylkesmannen etter at saken er tatt opp med rektor. Fylkesmannen skal avgjøre om aktivitetsplikten er oppfylt. Dersom saken ikke er tatt opp med rektor, eller om det er under en uke siden saken er tatt opp, skal fylkesmannen avvise saken. Den nye håndhevings-ordningen med at fylkesmannen fattar vedtak som igjen kan påklages til Utdanningsdirektoratet, kan bidra til at konflikter eskaleres før saken er forsøkt løst på et lavest mulig nivå.

Lærerens rett til innsyn og kontradiksjon i saker hvor det blir fremsatt alvorlige påstander om læreren er også viktig. Et eksempel er knyttet til spørsmålet om hvorvidt en lærer er «part» i sak om en elevs psykososiale skolemiljø. Opplæringsloven kapittel 9A gjelder elevenes skolemiljø. Bestemmelsene i kapitlet pålegger skolene en aktivitetsplikt for å sikre hver enkelt elev et trygt og godt skolemiljø. I vedtak fattet etter opplæringsloven kapittel 9A vil eleven og dennes foreldre være part i saken, og skolen med sine ansatte er pliktsubjektet. I utgangspunktet vil et vedtak etter opplæringsloven ikke gi læreren partsrettigheter. Det oppstår likevel saker hvor elever og foreldre fremsetter alvorlige påstander mot læreren, og hvor det er et særlig behov for at læreren får innsyn i saken og anledning til kontradiksjon. I slike situasjoner er det en utfordring at begjæring om innsyn i saken hos fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet blir avslått med den begrunnelse at læreren ikke er part i saken.

Utdanningsforbundet vil også peke på at krenkelsesbegrepet er en utfordring slik det forstås i sektor. Vi får meldinger om at det blir lagt til grunn at en elev blir krenket dersom det foreligger en subjektiv opplevelse av ubehag. Vi mener det er behov for en grundigere drøfting av krenkelsesbegrepet enn det som følger av gjeldende Prop. 57 L (2016-2017).

På s. 8 i tekstutkastet henvises det til Utdanningsforbundets innspill om § 9A på utvalgets blogg. I dette blogginnlegget pekte vi blant annet på eksempler hvor rektorer etter anklager om at lærere har krenket elever, varsler skoleeier umiddelbart, uten å undersøke saken. Vi mente at en slik praksis utfordrer de ansattes rettssikkerhet. Utdanningsforbundet mener at det er viktig at det i tekstutkastet også kommer fram at vi i det samme innlegget pekte på at det er nødvendig med en grundigere diskusjon av grensene mellom hva som er en krenkelse og hva som er kritikk, uenighet eller grensesetting som elevene må tåle. Slik loven er utformet, er det elevens opplevelse som er avgjørende for om eleven har et trygt og godt skolemiljø. Fordelen med dette er at skolen må ta elevens opplevelse på alvor, og ikke kan unnlate å følge opp gjennom å forsøke å overprøve elevens opplevelse. Dette er viktige faktorer i en diskusjon om rettssikkerhet.

I kapittel 3 blir det i tekstutkastet også pekt på endringer i samfunnet, under diskusjonen manglende ressurser og økonomiske hensyn. Som eksempel blir skysskostnader brukt. Utdanningsforbundet mener at utviklingen i retning av mer sammensatte elevgrupper og en økning i andelen elever med svært store og sammensatte lærevansker på en bedre måte synliggjør endringer med betydning for ressursutvikling og økonomiske hensyn. Vi viser for øvrig til Utdanningsforbundets innspill til utvalget om tilpasset opplæring og spesialundervisning, hvor økonomiske hensyn i vurderinger knyttet til spesialundervisning drøftes.

Vi viser til dette kapitlets drøfting rundt manglende mulighet for håndheving og sanksjoner.

Utdanningsforbundet mener at dette er et viktig spørsmål i diskusjonen om regelverksetterlevelse og deler Barneombudets vurdering om at det er en utfordring at opplæringsloven ikke gir fylkesmannen hjemmel for å ilegge administrative reaksjoner og sanksjoner ved brudd på loven. Vi savner en bredere drøfting av denne problemstillingen. Når det i tekstutkastet blir gitt uttrykk for at spørsmålet om sanksjoner bør vurderes på hvert enkelt område, håper vi at referansegruppen involveres i denne diskusjonen når utvalget senere skal gå nærmere inn på enkeltområder i loven.

I oppsummeringen av kapittel 3, blir det blant annet vist til innspill knyttet til økt dokumentasjon og rapportering. Individuelle rettigheter og kravet til forsvarlig system blir framhevet som eksempler. Utdanningsforbundet mener at denne diskusjonen også bør omfatte betydningen vurderingsfeltet i skolen har på økt dokumentasjon og rapportering, hvor konsekvensene av den lokale fortolkningen av vurderingsforskriften bør være et sentralt element.

Kapittel 4

Kapitlet omhandler utfordringer med dagens regelverksforvaltning, og avsluttes med en oppsummering som trekker fram at det er 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.

Her kan utvalget med fordel være litt mer konkret hvilke trekk ved lovprosessen og den generelle regelverksforvaltningen det er tale om. Det bør være bred enighet om at en omfattende lovprosess er en forutsetning for at spørsmålene får en grundig saksbehandling og de ulike problemstillingene som knytter seg til ulike regler blir utredet og diskutert. En slik prosess er en viktig del av vår rettsikkerhet. Krav til hjemmel i formell lov vil også forebygge vilkårlighet og overgrep fra forvaltningen.

Kapittel 5

På s. 44 peker utvalget på at lærerkollegiet, myndigheter, elever, foresatte og andre aktører, ofte beskrives som profesjonsfelleskapet. Utdanningsforbundet mener det blir misvisende. Det er mer riktig å omtale lærerne og lederne på den enkelte skole som profesjonsfelleskapet.

I kapittel 5.3.3 blir det vist til at mandatet ikke gir anvisning om et størst mulig handlingsrom, men et «tilstrekkelig» handlingsrom. Det blir videre gitt uttrykk for at fordelene med et profesjonelt handlingsrom må veies opp mot andre hensyn, som elevers behov og skoleeiers mulighet til å drive kvalitetsutvikling. Slik dette beskrives, kan det framstå som om det er lokal skolemyndighet som driver med kvalitetsutvikling og ikke profesjonen. Vi mener at det bør komme tydeligere fram at lokal skolemyndighet sitt ansvar først og fremst bør være å legge til rette for kvalitetsutvikling i skolen. De sentrale aktivitetene for kvalitetsutvikling som skal komme elevene til gode, gjennomføres i hovedsak gjennom profesjonens handlinger.

I kapittel 5 i tekstutkastet heter det: «*For å ta stilling til disse spørsmålene må profesjonsutøverne bruke sin vurderingsevne ut fra et profesjonelt kunnskapsgrunnlag og grunnopplæringens 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*». Utdanningsforbundet deler vurderingen om at skolehverdagen og opplærings situasjonen består av pedagogiske spørsmål som sjelden har sikre svar. Vi vil samtidig peke på at de pedagogiske spørsmålene og handlingsrommet har nær sammenheng med ulike typer rammevilkår. Det

kommer ikke tydelig fram av tekstutkastet om ulike typer rammevilkår inngår som en del av handlingsrommet.

I dette kapitlet, henvises det til lærerrollerapporten, hvor det konkluderes 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. Utdanningsforbundet mener at dette resonnetet bør utvides med å understreke at det er typen skjønn som er avgjørende for om handlingsrommet blir innskrenket. Forvaltnings-skjønn som fordrer skriftliggjøring av en lang rekke planer og rapporter om tiltak, gir mindre handlingsrom fordi det stjeler mye tid.

På s. 51 i tekstutkastet peker utvalget på at «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. 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 mener at det i den grad grensen mellom profesjonsskjønnet og arbeidsgivers styringsrett er uklar etter gjeldende rett, mener vi at det bør klarere fremkomme av loven at profesjonen – innenfor de rammer som fremgår av lov, læreplaner og tilgjengelige ressurser, utøver sitt profesjonsfaglige skjønn.

Kapittel 8

I dette kapitlets del som omhandler handlingsrommet for profesjonelt skjønn, blir det gjort gode vurderinger når det gjelder de uheldige konsekvensene som oppstår når den lokale styringen griper inn i det profesjonelle handlingsrommet unødig eller på en måte som gjør at det profesjonelle skjønnet ikke kommer elevene til gode. Utvalget peker videre på at det er viktig å unngå at nasjonale regler fører til mer lokal styring enn det som er nødvendig, særlig i form av dokumentasjon og rapportering.

Utdanningsforbundet mener at det i denne sammenheng er viktig at det her i teksten også kommer tydelig fram at det er enda mer inngripende når kommunene vedtar at bestemte pedagogiske program eller bestemte lokale vurderingsformer innføres.

Videre i dette kapitlet viser utvalget til at «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». Utdanningsforbundet er enig i at alle disse aktørene må bidra til å sikre kvaliteten i den faglige skjønnsutøvelsen, men det må komme tydelig fram i teksten at i den faglige skjønnsutøvelsen kan ikke kommunen kunne overprøve profesjonen representert ved lærere og ledere på den enkelte skole.