

Innspill til opplæringslovutvalget

Sendt per e-post til: olovutvalget@kd.dep.no

Oslo, 19. desember 2018

Norsk Lektorlag takker for invitasjonen fra opplæringslovutvalget til å delta i referansegruppens møte 12 desember 2018 og til anledningen å gi innspill til utvalget i etterkant av møtet.

Vi er spesielt bedt om å uttale oss om tekstutkastet om utfordringer med regelstyringen av grunnopplæringen og sjekklisten for prinsipper for regelstyring som vi mottok i forkant av utvalgets møte. Utvalget ønsker spesielt innspill til utfordringer og relevant kunnskapsgrunnlag ved regelstyring som ikke er omtalt, og argumenter, slutninger og vurderinger vi er uenige i.

1. Tekstutkastet bør leve opp til «klart språk»-regelen

Norsk Lektorlag håper at opplæringslovutvalget tar utgangspunkt i brukerne av loven: skoleledelse, lærere, elever og foreldre. Dette får noen konsekvenser for lovens utforming.

- Loven må skrives i klarspråk.
- Rettslige standarder bør defineres eller forklares i selve lovteksten.
- Loven må inneholde noen former for dobbeltreguleringer eller henvisningsreguleringer for at ikke-jurister skal forstå omfanget av de rettigheter og plikter som loven tar sikte på å regulere.
- Konsekvenser av lovbrudd må stå i loven.
- Lovens sanksjoner og tilsynsordninger bør fremgå.

Et utgangspunkt om klart språk innebærer at vi ønsker oss en lov som tar utgangspunkt i konkretiseringer heller enn i prinsipp-styring.

2. Forholdet til pågående prosesser i utdanningssektoren

Opplæringslovutvalgets tekstutkast vil styrkes om utvalget beskrev eget arbeid i kontekst av de omfattende prosessene som for øvrig pågår i utdanningssektoren, som fagfornyelsen og Lied-utvalget. Selv om opplæringslovutvalget selvfølgelig ikke kan forskuttere andre utvalgs arbeid, vil en tydeliggjøring av ulike pågående prosesser i utdanningssektoren være nyttig for

å sette arbeidet i relieff til annet arbeid, særlig i de tilfeller hvor de ulike arbeidene legger avgjørende føringer for lovutvalgets mulighetsrom.

3. Elevens plikter er fraværende i tekstutkastet: loven skal fastsette normer for atferd

Norsk Lektorlag savner elevene i tekstutkastet, og spesielt elevens plikter. Opplæringsloven bør regulere både elevens rettigheter og plikter, slik at det tydeliggjøres at en rett til opplæring også innebærer en plikt til medvirkning og oppfølging av eleven, av hensyn til seg selv og andre. Rettigheter og plikter bør følge hverandre i egne innledende bestemmelser om prinsipper.

Fra vårt ståsted må regelverket fastsette klare nok normer for lovmessig atferd slik at brukerne har en klar forståelse av både regelen og den tillatte atferden. Dette henger sammen med sjekklstens punkt 1c: et sentralt poeng er at reglene skal brukes for å sikre standarder for hvilken kvalitet norske borgere skal ha i skoleverket. Selv om standardsetting kan innebære en fare for at det vil være minimums-standarder som brukes, må lista for minimumsstandardene være såpass høy at elevens rett til opplæring i samsvar med læreplanverket sikres. Dette er sentralt dersom grunnleggende prinsipper i norsk skole som enhetsskolen og likeverdige tilbud uavhengig av bosted skal opprettholdes. En slik minimumsstandard gjelder kompetansekrav for lærere.

4. Tekstutkastet må tydeliggjøre konsekvensene av utvalgets mandat

Etter vår oppfatning synliggjør tekstutkastet begrensningene i opplæringslovutvalgets mandat ved at sammenhengen til lovens eksisterende formålsbestemmelse og ansvarsfordelingen ikke er belyst i tekstutkastet. Dette er på et vis naturlig, gitt avgrensningene i utvalgets mandat. Utvalgets mandat forutsetter at dagens formålsparagraf skal videreføres. Utvalgets forslag skal ligge innenfor rammene av Norges internasjonale forpliktelser. Ansvarsdeling mellom stat, kommune og fylkeskommune skal videreføres.

Utfordringen er at et tekstutkast som tar mål av seg til å beskrive regelstyringen av grunnopplæringen også må tydeliggjøre skjæringsfeltet mellom regelstyringen og de prinsipper som ligger til grunn for den planlagte regelstyringen. Det er først når en beskrivelse av sammenhengen i regelverket fremgår at den sjekklsten utvalget har under utarbeidelse er mulig å kommentere. En gjennomgang av sjekklsten er en særskilt krevende øvelse. Den vanskeliggjøres ved at de nåværende eksemplene gitt i sjekklsten fremstår som tilfeldig valgte og ikke nødvendigvis dem vi oppfatter at prinsippene skal treffe.

4.1 Tydeliggjøring av hvilke prinsipper som kan utledes av lovens formål.

Et sentralt element i regelstyring er å definere hvilke hensyn eller prinsipper som skal ligge til grunn for regelstyringen og utgjøre rammebetingelser for opplæringen. Opplæringslovens eksisterende formålsbestemmelse er vid. Den gir faglige rammer for hva opplæringen skal omfatte, men gir i liten grad konkrete prinsipper eller verktøy for hvordan lovens

formålsbestemmelse skal operasjonaliseres og etterleves. Norsk Lektorlag savner i tekstutkastet at lovens formålsbestemmelse brukes som utgangspunkt for å fastsette en bestemmelse i ny lov om hvilke prinsipper og hensyn som skal ligge til grunn for loven og medvirke til oppfyllelsen av lovens formålsbestemmelse. Lovens prinsipper innebærer at regelverket kan brukes til standard-setting.

Lovens prinsipper bør sees i nær sammenheng med utvalgets øvrige forutsetninger, og særlig de prinsipper som kan utledes av internasjonale forpliktelser.

4.2 Tydeliggjøring av hvilke internasjonale forpliktelser som prioriteres

Opplæringsutvalgets mandat skal ligge innenfor rammen av Norges internasjonale forpliktelser. Det forutsetter fra vårt ståsted at en del av de grunnleggende prinsippene for de rettighetene som for eksempel finnes i FNs barnekonvensjon, FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne og ulike ILO-konvensjoner om arbeidstakers rettigheter artikuleres også i opplæringsloven. Det ville for eksempel være helt naturlig at prinsippet om barnets beste, rett til utdanning og ikke-diskriminering uttrykkelig inntas i en prinsipp-bestemmelse. Selv om disse fremkommer av menneskerettsloven og som sådan har forrang, kan det av pedagogiske grunner være nyttig med en dobbeltregulering også av lovens prinsipper.

4.3 Ansvarsfordelingen loven bygger på vil bestå

Vi savner i tekstutkastet en konkretisering av konsekvensene av begrensningene i utvalgets mandat ved at ansvarsforholdene loven bygger på vil bestå. Dette innebærer at en del av de utfordringer som nå finnes i skoleverket blant annet når det gjelder utfordringer ved at ansvar er lagt på dem som ikke har myndighet ikke vil bli vurdert av utvalget. Det fremgår på tekstutkastets side 15 at både rektorer og skoleeiere mener at lærere bør ha bedre kjennskap til loven og ta større ansvar for regelverksetterlevelse, men det er ikke åpenbart fra vårt ståsted: vi oppfatter at lærernes kjerneoppgave i skoleverket er å gi elevene opplæring. I den grad loven forutsetter ansvar for lærere forutsetter vi også at de gis tilstrekkelig kompetanse og myndighet til å gjennomføre et slikt ansvar. Reglene gir rammebetingelser for opplæringen, mens det faglige fundamentet er lærers oppgave. Dette forutsetter at det bør fastsettes klare kompetansekrav til ansatte i skoleverket.

5. Profesjonskompetansen/ skjønnskompetansen bør knyttes til kompetanse

Norsk Lektorlag støtter at nasjonale regler skal verne det profesjonelle handlingsrommet. Det faglige skjønnnet er fundamentalt i utviklingen av skolen. Dette handlingsrommet bygger på fagkompetanse. En av de viktigste innsatsfaktorene i skolen er lærernes kompetanse. Selvstendige, faglig kompetente lærere er viktige både for læringsutbyttet og for sosial mobilitet. Forskingen har dokumentert at kompetente lærere er svært viktig for elevenes læringsutbytte (Blömeke et. al. 2012), at elever gjør det bedre når skolen har høyere tetthet

av lektorer (Falch, Naper 2008)¹, og at faglig kompetente lærere har en trygghet som er viktig for elevenes utbytte av undervisningen og bidrar til sosial mobilitet. (Bergem, 2015)²

Det at loven stiller kompetansekrav til lærernes profesjonsutøvelse er etter vår oppfatning en stor fordel. Nasjonale kompetansekrav i skolen er avgjørende for å sikre at lovens hovedformål, opplæring og dannelse, skal innfris. Det er naturlig at utvalget sier noe om kompetanse og kompetansekrav.

6. Tekstutkastet må inneholde sanksjoner og konsekvenser ved regelbrudd

Den påfallende utelatelsen i tekstutkastet er mangelen på en vurdering av ulike sanksjoner loven burde inneholde og eventuelle konsekvenser av eller hvordan forfølge regelbrudd. Dette må presiseres og tydeliggjøres.

Slik tekstutkastet nå består ser det ut til at dagens siste utvei, nemlig sivile søksmål eller straffesanksjoner ikke er hovedregelen ved sanksjoner: det er unntakene, en siste sikkerhetsventil når alt annet har sviktet i et barns opplæring.

Vi takker opplæringslovutvalget for muligheten til å komme med innspill og vil benytte anledningen til å ønske utvalget og sekretariatet en riktig god jul og et godt nytt år.

Med vennlig hilsen



Rita Helgesen
leder

¹ Falch, Naper: SØF-rapport 01/08 Lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen
http://www.sof.ntnu.no/SOFRapport01_08.pdf

² Bergem, Kaarstein og Nilsen (2015) TIMMS 2015 Vi kan lykkes med realfag:
<https://www.idunn.no/file/pdf/66911876/vi-kan-lykkes-i-realfag.pdf>