



Fra:	Jorun Sandsmark	Dato:	05.03.2018
Til:	Opplæringslovutvalget	Dokument nr.:	17/01775-4
Kopi til:			

Utfordringer ved dagens regelstyring og gode prinsipper for regelstyring. Innspill til møte i referansegruppa 06.03.2018

1. Innledning

Det beste kommuner og fylkeskommuner kan gi sine barn og unge, er en god barnehage og en god grunnopplæring.

Opplæringslovutvalget har et omfattende mandat. KS er positiv til at mandatet fremhever at et av målene med arbeidet er å få et regelverk som «sikrer at kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere har tilstrekkelig handlingsrom til å fremme kvalitetsutvikling i skolen». Det vises videre til at utvalget skal «ta hensyn til det kommunale selvstyre og prinsippet om rammestyring av kommuner og fylkeskommuner» og at «veilederen for statlig styring skal legges til grunn for utvalgets arbeid». Utvalget selv har forstått mandatet slik at det er styring som er kjernen i mandatet og at mandatet selv ikke gir en problembeskrivelse. Utvalget ser det derfor som en sentral oppgave å beskrive problemet med dagens regelstyring av opplæringen.

Til møtet 6. mars 2018 er referansegruppa bedt om innspill til hva som er utfordrende med dagens regelstyring og hva som er gode prinsipper for regelstyring. Det vises særlig til strekpunkt 2 i mandatet: «hvordan regelverket kan forenkles og legge til rette for effektiv ressursbruk på grunnopplæringens område».

2. Hva vi forstår med regelstyring

I vanlig språkbruk i organisasjonssammenheng vil regelstyring ofte forstås som en motsetning til målstyring. KS forutsetter at man med «regelstyring» mener juridiske styringsvirkemidler slik dette er forstått i veilederen om statlig styring av kommunesektoren. Det vil si juridiske styringsvirkemidler i forhold til økonomiske og pedagogiske styringsvirkemidler. KS oppfatter derfor at formålet er å finne fram til hensiktsmessig bruk av juridiske styringsvirkemidler, det vil si lov og forskrift. Det innebærer både hva det er nødvendig og/eller ønskelig å regulere, om det er hensiktsmessig å bruke juridiske styringsvirkemidler og hvordan lov og forskrift bør utformes.

3. Forholdet mellom stat og kommune. Kommunesektorens roller og oppgaver

Målet for utvalgets arbeid er et regelverk som ivaretar målene og prinsippene for grunnopplæringen, og som samtidig sikrer at kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere har tilstrekkelig handlingsrom til å fremme kvalitetsutvikling i skolen. På bakgrunn av dette skal utvalget foreslå:

- Ny opplæringslov
- Forskriftshjemler og føringer for innholdet i forskriftsreguleringen
- Overordnede prinsipper for regelstyring av grunnopplæringens område.

For KS er det viktig å fremholde målsettingen om å fremme kvalitetsutvikling i skolen, og at kommunalt selvstyre er et virkemiddel og også en forutsetning for å nå det målet. Dette henger godt sammen med de ulike rollene kommunesektoren har og de prinsippene statlig styring av kommunesektoren skal bygge på. Dette innebærer at en fremtidig opplæringslov må bygge på de samme prinsippene som kommuneloven bygger på og at det må være god sammenheng mellom de to lovverkene.

I Meld. st. 12 «Stat og kommune – styring og samspel» beskrives kommunesektorens fire roller som tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. I tillegg er kommunesektoren arbeidsgiver. Det vises her også til redegjørelsen i forslag til ny kommunelov (NOU 2016:4)

Kommunesektorens overordnede ansvar for grunnopplæringen følger av opplæringsloven kap. 13. Det vises videre til kommuneloven § 23-2 om administrasjonssjefens oppgaver og myndighet: «Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.».

KS er positiv til at man har fokus på kommunesektorens handlingsrom. Handlingsrom må ses i sammenheng med selvstyre. Kommunesektorens handlingsrom ligger innenfor det nasjonale handlingsrommet som blir fastsatt av Stortinget. Omfanget og rekkevidden av den nasjonale styringen sier noe om hvilket reelt selvstyre, handlingsrom, som er igjen hos kommunene/fylkeskommunene. Det ligger i handlingsrommet og selvstyret at kommunene/fylkeskommunene bestemmer over seg selv. Det vil si en styringsrett som innebærer rett til å drifte, organisere og instruere over egen virksomhet. Kommunen/fylkeskommunen har også rett til å påta seg forpliktelser og oppgaver som det ikke følger av lov at eksklusivt er lagt til andre eller at det ikke er lov til å gjøre det. Kommunen/fylkeskommunen har frihet til å ta initiativ til saker de selv ønsker.

Hver kommune/fylkeskommune er et eget rettssubjekt med negativt avgrenset kompetanse. Det vil si at begrensninger i kommunenes/fylkeskommunens handlingsrom, må fremkomme i lov.

Kommunen/fylkeskommunen kan altså foreta handlinger og treffe beslutninger den ønsker, så lenge det ikke er bestemt i lov at kommunen/fylkeskommunen ikke kan gjøre det. Jf NOU 2016:4 Ny kommunelov. Som det er redegjort for i NOU 2016:4, er kommunen/fylkeskommunen beskyttet av det såkalte legalitetsprinsippet. Staten har, med mindre annet ikke følger av lov, ikke instruksrett overfor kommunene, heller ikke i hvordan loven i sin alminnelighet skal forstås. Dersom staten skal styre kommunen må det skje gjennom lov. Herunder kan staten også øremerke bevilgninger.

4. Prinsipper for regelstyring – bruk av juridiske styringsvirkemidler

Når det gjelder overordnede prinsipper for regelstyring (forstått i forhold til andre typer styringsvirkemidler), kan det være hensiktsmessig å se til meld st. 12 (2011-2012) «Stat og kommune –styring og samspel». KS mener det vil være hensiktsmessig at opplæringslovutvalget ser hen til drøftingene og forslagene i NOU-en 2016: 4 Ny kommunelov, og til eventuell ny kommunelov.

Meld st.12 omtaler tre selvstyreverdier og åtte mål for statlig styring. Skillet mellom verdier og mål kan virke litt underlig. «Effektivitet» er en selvstyreverdi og «effektiv og samordnet bruk av ressurser» er et statlig mål. Man kan vanskelig se for seg at ikke selvstyreverdiene også vil være verdier på nasjonalt nivå og mål for staten og at de statlige målene ikke også er mål for en selvstyrt kommunesektor.

I NOU 2016:4 drøftes prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndighet og kommunene. Utvalget foreslår at følgende prinsipper for forholdet mellom stat og kommune bør lovfestes i ny kommunelov:

Forholdsmessighetsprinsippet, nærhetsprinsippet og finansieringsprinsippet. Det vil være hensiktsmessig at de

prinsippene som legges til grunn i kommuneloven er med på å definere kommunesektorens handlingsrom. Videre foreslås legalitetsprinsippet lovregulert i ny kommunelov, jf. ovenfor.

Nærhetsprinsippet bidrar til at innbyggerne kan påvirke hvordan oppgavene blir utført i lokalsamfunnet. Dette er en helt grunnleggende forutsetning for kommunalt selvstyre og for lokaldemokratiet. Det er like grunnleggende at muligheten til å påvirke gjelder innenfor de nasjonale målene og rammene. Nærhetsprinsippet er viktig som en motvekt mot troen på at bare beslutninger tatt lengst mulig unna dem det gjelder, sikrer likeverd og rettssikkerhet.

Forholdsmessighetsprinsippet innebærer at nasjonale myndigheter ikke bør gripe inn overfor kommunesektoren i større grad enn nødvendig for å ivareta de aktuelle målene. Dersom man har en negativ holdning til at kommunene ikke ønsker det beste for sine innbyggere, og at staten vet best, så vil man ønske å forstå tilstrekkelig handlingsrom på en innskrenkende måte, og lovregulere mest mulig fra statlig hold. En drøfting av hva som er nødvendig og tilstrekkelig innebærer en forståelse av om det er et motsetningsforhold mellom nasjonale mål og selvstyreverdier eller om disse er komplementære. Det innebærer også en drøfting av hva det er mulig å lovregulere seg til av holdninger og handlinger og av statlige sektors tillit til kommunesektoren. For KS henger lokaldemokrati og kvalitet på tjenestene nøye sammen. Forsøk på å sette dem opp mot hverandre, kan fort vitne om mistillit til at folkevalgte som er valgt til å representere sine innbyggere, ikke er opptatt av innbyggernes ve og vel og i denne sammenheng ikke å gi lokalsamfunnet barn den best mulige opplæringen.

Legalitetsprinsippet gir et vern for kommuner og klargjør makt og ansvarsfordeling mellom stat og kommuner.

Prinsippene for regelstyring av grunnopplæringen må ses i sammenheng med styringen av hele kommunesektoren. Kommunene er gitt en rolle som tjenesteyter som innebærer prioriteringer ikke bare innad i skolesektoren, men mellom alle kommunale tjenester. Regulering på ett tjenesteområde får konsekvenser for de andre tjenesteområdene.

5. Hva kjennetegner gjeldende regelstyring og hva er problemene med den?

5.1. Troen på regelstyring

KS har i ulike høringer påpekt at det synes å være en tilnærmet ubegrenset tro på hvilke holdninger og handlinger man kan regulere seg til i lovs form. Endringer i kultur og praksis lar seg i liten grad lovregulere. KS har også påpekt at man i svært liten grad har utredet konsekvensene for kommunesektoren på grunnopplæringens område og at konsekvensutredning for kommunesektoren som helhet, er fraværende. Det vil si at man ikke vurderer hvor hensiktsmessig det er å bruke juridiske styringsvirkemidler i og for seg i forhold til målene og at man ikke vurderer den samlede effekten på kommunesektorens mulighet til å fylle sin rolle og sine samlede oppgaver.

5.2. Kommunenivået/fylkeskommunenivået og skolene

I gjeldende opplæringslov har man i stor grad begrenset det kommunale/fylkeskommunale handlingsrommet ved å henvise til plikter og oppgaver for skolene. KS mener at dette undergraver både det overordnende demokratiske, juridiske og økonomiske ansvaret som, i henhold til prinsippene i kommuneloven, er lagt til kommuner og fylkeskommuner. Begrunnelsen for dette har vært hensyn til brukerne, definert som elever og foreldre. KS mener at språkbruken er uheldig fordi den tilslører de egentlige ansvarsforholdene. KS kan ikke se at det er brukervennlig. Det er kommunen/fylkeskommunen som er rettssubjekt, ikke skolene.

Kapittel 9A er et eksempel på dette. Skoleeier dukker først opp i § 9A-6. KS har erfaring med at fylkesmannen går direkte på skolene og at kommunene/fylkeskommunene ikke informeres om hva fylkesmannen gjør før det foreligger et enkeltvedtak med et innhold som går langt ut over det en kommune/fylkeskommune, for ikke å si en skole, har myndighet til å gjøre.

Et annet eksempel er varslet lovendring om å gi skolene plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til å samarbeide med andre kommunale tjenester – tidlig innsats. I tillegg til at skolen ikke er et rettssubjekt, har skolen heller ikke instruksjonsmyndighet overfor andre tjenester i kommunen/fylkeskommunen, det være seg helsesøster, PPT eller barnehagen. Samordningsregelen finnes allerede i helse- og omsorgstjenesteloven (hol § 3-1). Samarbeidsplikten er altså allerede lovregulert og den er lagt til kommunenivået i tråd med grunnprinsippene i kommuneloven. Det vil si på det nivået som har myndighet til å pålegge de ulike tjenestene det faktiske samarbeidet både generelt og i konkrete situasjoner.

Når det gjelder tidlig innsats, er dette allerede regulert i § 1-3, og plikten er lagt til kommunen. Dersom høringsforslaget ikke blir endret, vil man få en bestemmelse i § 1-4 der plikten til tidlig innsats i forhold til å henge etter, er foreslått lagt til skolen, mens plikten til å sørge for tilpasset opplæring etter gjeldende § 1-3, 2. ledd fortsatt skal ligge til kommunen.

Ved at lovteksten legger ansvar og plikter på skolen, kan lovteksten implisitt gi inntrykk av en interndelegering som det eventuelt tilligger kommunen/fylkeskommunen å foreta.

5.3. Forholdet mellom ulike lovverk. Når man lager særordninger i særlov som er regulert i «felleslover»

Eksemplet over gjelder også forholdet mellom ulike lovverk. Opplæringsloven har flere bestemmelser, og planlagte bestemmelser, om forhold som allerede er regulert i annet lovverk.

Kommuneloven og forvaltningsloven er generelle lover som på hver sin måte dekker kommunens/fylkeskommunens virksomhet. Det er en utfordring når ulike særlover lager egne saksbehandlingsregler og ordninger mer og mindre uavhengig av generelle bestemmelser/ordninger i kommuneloven og forvaltningsloven. Det er lite hensiktsmessig i forhold til ressursbruk at kommunen/fylkeskommunen må forholde seg til ulike ordninger på hvert tjenesteområde.

Kommuneloven har et helt kapittel 5 om kommunalt samarbeid som det er vanskelig å se at ikke dekker behovet når to kommuner ønsker å avtale at et område i den ene kommunen sokner til en skole i en annen kommune. Likevel har man laget egen bestemmelse om kommunalt samarbeid i opplæringsloven § 8-1, 2. ledd. Det kompliserer kommunenes arbeid og legger ikke opp til effektiv ressursbruk når kommunen må forholde seg til lovhjemler i ulike lover som regulerer det samme.

Et annet eksempel er saksbehandlingsreglene både i forhold til enkeltvedtak og kapittel 9A. Hva som definerer et enkeltvedtak fremkommer av forvaltningsloven § 2. Loven har ett kapittel om generelle saksbehandlingsregler og tre kapitler om enkeltvedtak: saksbehandling, vedtak og klage. Opplæringsloven er inkonsekvent ved at det noen steder kun står at eleven har rett (f. eks. § 2-8) og noen steder står det at saken skal behandles etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven (§ 2-3a). I kapittel 5 har elevene rett og det er skrevet inn egne saksbehandlingsregler, selv om det underforstått skal fattes enkeltvedtak etter forvaltningslovens bestemmelser.

Det ville være mer hensiktsmessig om man gjennomgående forholdt seg til forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Det må kreves sterke grunner for å fravike disse. Det må herunder vurderes om det er mer hensiktsmessig heller å gi nærmere anbefalinger om saksbehandling i veiledere.

5.4. Detaljregulering og presiseringer (også der KD selv sier at det ikke endrer jussen). Tolkingsuttalelse og lovforståelse utøvd ved tilsyn

De siste årene har det kommet flere forslag til lovendringer der KD i sine høringsnotater skriver at forslagene ikke har noen juridiske implikasjoner, men at det er snakk om å presisere allerede gjeldende lovverk. Det har som regel vært uklart hvorfor departementet mener det er behov for presiseringer, hvem som har behovet og hvilke endringer i lovanvendelse og praksis man forventer at presiseringen skal medføre. Mange slike forslag bidrar til en detaljeringsgrad som er u hensiktsmessig i lov, og det er uklart om og eventuelt hvilke endringer de medfører i praksis. Det er usikkert i hvilken grad disse presiseringene bidrar til forståelse av lovverket som negativt avgrensende. I stedet får loven mer karakter av oppskriftsbok for riktige handlinger der jussen ofte gis forrang framfor pedagogiske og etiske vurderinger som må foretas lokalt.

En form for detaljregulering er forholdet mellom foreslått plikt til tidlig innsats for elever som henger etter (se pkt. 5.3) og bestemmelsene om spesialundervisning i opplæringsloven kapittel 5.

Skolens skal få plikt til å sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning, raskt får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd. Dette er ikke en rettighet for elevene og det skal ikke fattes enkeltvedtak. Samtidig har elever som ikke har eller ikke kan få utbytte av ordinær undervisning, rett til spesialundervisning der det skal fattes enkeltvedtak. Før det fattes enkeltvedtak skal det foreligge en sakkyndig vurdering. Før det foretas en sakkyndig vurdering, skal skolen ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte. Hvor går den juridiske grensen mellom henge-etter bestemmelsen foreslått i § 1-4 og plikten til å prøve ut tiltak etter § 5-4? Er denne grenseoppgangen egnet til bruk av juridisk styringsvirkemiddel, eller får man her en opphopning av detaljer som allerede er regulert i gjeldende § 1-3?

KS ser at statlige etater som Utdanningsdirektoratet i stadig større grad utarbeider veiledere og tolkningsuttalelser, hvor det ikke klargjøres at kommunen ikke er bundet av slike tolkningsuttalelser, og at dette kun er anbefalte tolkninger. KS har også sett tilsyn som er utøvd på grunnlag av en lovforståelse som er vanskelig å lese ut av lovteksten. Dette svekker kommunens/fylkeskommunens rolle som myndighet, og opphøyer for eksempel Utdanningsdirektoratet mer som en lovgiver. Dette gjaldt for eksempel tilsyn som i sin tid ble holdt på bakgrunn av reglene om internkontroll. Manglende klargjøring av kommunen/fylkeskommunen som myndighet skaper uklare ansvarsforhold og svekker kommunens/fylkeskommunens handlingsrom. I alle fall det opplevde handlingsrommet. Manglende klargjøringer av kommunens/fylkeskommunens myndighet og ansvarsområde i lov, og uklare ansvarsfordelinger i praksis, bidrar til å undergrave det kommunale selvstyre, og verdiene av det kommunale selvstyre, og slik også forutsetningene for å fremme kvalitetsutvikling i skolen.

5.5. Brukerperspektivet

Kunnskapsdepartementet har begrunnet sin bruk av «skole» i stedet for kommune/fylkeskommune/skoleeier, med et brukerperspektiv. KS har forståelse for dette. Samtidig vil vi påpeke at det er et snevert brukerperspektiv all den tid brukeren defineres som rettighetsinnehaveren og ikke pliktsubjektet. Det er kommunen/fylkeskommunen fra kommunestyre/fylkesting og til den enkelte ansatte i skolen, som skal oppfylle både rettighetene elevene har og ikke minst skolens målsettinger. KS mener som sagt ovenfor, at det ikke nødvendigvis er brukervennlig å tillegge ansvar til noen som faktisk ikke har det. Kommunens og fylkeskommunens ansvar underkommuniseres. Kapittel 13 kommer langt ute i loven og det har stått mye om skolens ansvar før man kommer til at det faktisk er kommunen og fylkeskommunen som har demokratisk, juridisk og økonomisk plikt og ansvar til å oppfylle barn og unges rett til grunnopplæring.

6. Hva er utfordringene med statlig regelstyring som ikke tar hensyn til forholdsmessighetsprinsippet og nærhetsprinsippet.

Selv om det har vært flere eksempler i lovverket på økt innskrenkning i det kommunale selvstyre i form av lovfestede individuelle rettigheter, vil like fullt tjenesteytingen i stor grad være preget av skjønn. Hva en elev trenger og kan ha nytte av, kan vanskelig avgjøres av verken storting eller departement. Dette krever lokal og profesjonell kompetanse, kunnskap om lokale forhold og hva som er mulig å få til. Det er viktig at lovverket forholder seg til dette og ikke bygger opp under forventninger som det ikke er mulig å oppfylle innenfor de retningslinjer og de rammer kommuner og fylkeskommuner får.

Det er tankevekkende at hver tjenestesektor detaljreguleres i hvert sitt lovverk og så pålegger man i hver særlov tjenestene å samarbeide lokalt.

For KS er det viktig å påpeke at det også er et forhold mellom lokalt og profesjonelt skjønn. En grenseoppgang mellom disse egner seg ikke for juridiske styringsvirkemidler. I og med at kommunen/fylkeskommunen har det demokratiske, juridiske og økonomiske ansvaret for elevene, kan ikke det profesjonelle skjønnet leve uavhengig av dette, og dermed heller ikke av arbeidsgivers styringsrett.

I denne sammenheng kan det påpekes at KS ikke har problemer med enkeltvedtaksinstituttet. Det er et juridisk virkemiddel som greit regulerer forholdet mellom elev/foreldre og kommunen/fylkeskommunen. Det verken kan eller skal løse pedagogiske problemer eller utfordringer.

7. Likhhet og likeverd.

I drøftingen av prinsipper for regelstyring vil det være viktig å drøfte forholdet mellom likhet og likeverd. I Meld. st. 12 «Stat og kommune – styring og samspel» omtales likhet og likeverd som mål for statlig styring.

Kommunelovutvalget uttaler følgende i NOU 2016:4 «Ny kommunelov»: Det kan også være gode grunner til å ha regler som sikrer likebehandling, likeverdig behandling og individuelle rettigheter for innbyggerne, uavhengig av hvilken kommune de bor i. Det kommunale selvstyret vil imidlertid bli styrket dersom kommunene får større handlingsrom for hvordan oppgavene skal løses. Avveiningene mellom de ulike hensynene er viktige ved reguleringer i særlovgivningen.» NOU 2016:4 s 55

Tore Frost stiller i artikkelen «Menneskeverd – hva er det? Fra likestilling til likeverd: Norsk helse- og sosialvesen i fortid og nåtid» spørsmålet: Likestilling og likeverd – to etiske imperativer på kollisjonskurs? Likeverd, å være lik i verdighet innebærer at »ethvert menneske har krav på å bli møtt (i sin verdighet) som en unik og usammenlignbar person, forskjellig fra alle andre. Dette rettsvern for å bli forskjellsbehandlet på grunnlag av individuelle avvik har vært mangelvare i det tradisjonelle norske rettssamfunn, godt øvet som vi har vært i å praktisere kollektiv likestilling, det vil si at alle stilles likt og at enkeltmennesker kan behandles som kopier av hverandre i det offentlige liv.» (ibid).

Dersom prinsippet er at mennesker skal behandles forskjellig i stedet for likt, innebærer det kunnskap om forskjelligheten og handlingsrom til å forskjellsbehandle. Det vil si at forholdsmessighetsprinsippet, finansieringsprinsippet og nærhetsprinsippet blir viktig. I tillegg blir det viktig å fastholde «samspels»-dimensjonen mellom stat og kommune og det komplementære forholdet mellom nasjonale mål og selvstyreverdier. Det er slik ingen motsetning mellom kommunalt selvstyre og likeverd og likhet i skolen.

8. Oppsummert

Hva som er tilstrekkelig handlingsrom, vil være avhengig av øynene som ser og de som skal utføre handlingene. For KS vil det være selvfølgelig at prinsippene for regelstyring i grunnopplæringen, følger de samme prinsippene som legges til grunn i ny kommunelov, slik vi forstår også er lagt til grunn i mandatet.

For KS vil det også være viktig å understreke det komplementære forholdet mellom nasjonale styreverdier og kommunale selvstyreverdier og at det prinsipielt ikke ligger noe motsetningsforhold mellom mål for statlig styring slik disse fremkommer i meld. st. 12 (2011-2012) og selvstyreverdiene. Kommunesektoren har ikke noe ønske om å undergrave, motarbeide eller ikke støtte de grunnleggende verdiene i norsk skole. Praksis viser derimot at kommunene og fylkeskommunene er svært lojale til disse verdiene.

KS ser heller ikke noen motsetning mellom å ivareta målene og prinsippene for grunnopplæringen og å sikre kommunesektorens handlingsrom. Problemet er snarere at gjeldende lov innskrenker kommunesektorens mulighet til å ivareta målene og prinsippene ved at man på den ene siden underkommuniserer sektorens ansvar og plikter gjennom å legge ansvar på skolene som formelt ikke ligger der. Det vanskeliggjør kommunens og fylkeskommunens muligheter til å ta overordnede grep når samme forhold reguleres i ulike lovverk og man ikke bruker de generelle lovene der de omhandler de aktuelle forholdene. Det fører fort til unødvendig ressursbruk i kommunene og fylkeskommunene. Det er ikke hensiktsmessig å lage særlovsregler der det finnes generelle lovregler. Pedagogiske styringsvirkemidler og dialog vil være mer hensiktsmessige. På den andre siden virker en stadig mer detaljert opplæringslov, der man forsøker å hindre ulik praktisering av loven ut fra en tanke om likhet og at ulikhet skyldes at man ikke følger loven, til å redusere det lokale og profesjonelle handlingsrommet. Skolen blir mer juss enn pedagogikk.

De nasjonale utfordringene må møtes med lokale løsninger. Endringer i kultur og praksis lar seg i liten grad lovregulere. Bedre kompetanse, utvikling av profesjonsfelleskap på skolene med ledelse og støtte fra skoleledere og skoleeiere og gode lokale samhandlingsordninger forankret i kommunestyre og fylkesting, vil være en mer effektiv måte for å utvikle skolene og samhandlingen mellom ulike tjenester, slik at flest mulig elever får et godt opplæringstilbud.

Jorun