



Fra:	Jorun Sandsmark	Dato:	19.12.2018
Til:	Opplæringslovutvalget	Dokument nr.:	17/01775-18
Kopi til:			

Opplæringslovutvalget. Kommentarer til tekstutkast om utfordringer med regelstyring av grunnopplæringen.

1. Innledning

Takk for mulighet til å gi innspill til tekst om utfordringene om regelstyring, og da særlig om kunnskapsgrunnlaget. Etter vår oppfatning er det en del klare mangler ved angitt kunnskapsgrunnlag som grunnlag for å vurdere regelendringer.

Skole er et viktig ansvar, og et viktig kommunalpolitisk ansvar. Lokalt og regionalt folkevalgte er opptatt av å gi barn og unge så gode skoler som mulig innenfor de rammene som er gitt. I deler av foreliggende tekst kan man få inntrykk av at det er et motsetningsforhold mellom god skole og lokaldemokrati, som at lokalpolitikere og lokale ledere ikke er opptatt av å gi lokalsamfunnets barn en god skole. Det finnes «brotne kar i alle land», men utvalget bør være varsom med å etterlate et inntrykk av at lokaldemokratiet ikke er opptatt av å gi barn og unge god opplæring. Dette innebærer ikke at skolen ikke kan bedres og at dette er et mål kommuner og fylkeskommuner hele tiden må forplikte seg mot.

I utvalgets mandat gis det føringer om at utvalget skal ta hensyn til lokalt selvstyre og prinsippet om rammestyring av kommuner og fylkeskommuner og det henvises til den statlige veilederen for statlig styring av kommunesektoren. Videre skal utvalget ta hensyn til at en ny lov skal hjemle og beskytte elevs rettigheter og behov og gi profesjonsutøverne tilstrekkelig rom for skjønnsutøvelse.

Det står i utredningen i pkt. 5.2.2. at «kommunene skal gis større handlingsrom for enhver pris». Vi savner en referanse til mandatet. Det er heller ingen drøftelse eller henvisning til kunnskapsgrunnlag som tilsier at sterkere involvering av for eksempel fylkesmannen, gir grunnlag for bedre oppnåelse av politiske målsetninger i skolen, eller av hvilke ulemper ytterligere statlig styring vil ha. Det er videre mye kunnskapsgrunnlag om at det å legge myndighet og oppgaver til et folkevalgt lokal- og regionalnivå gir bedre grunnlag for utvikling av skolen fremfor for eksempel å legge mer makt til et fylkesmannsnivå. Det er flere steder i teksten drøftet hvorvidt fylkesmannen og også lærerens profesjonelle skjønn skal tillegges større vekt enn kommunens vurderinger. Det savnes henvisning til kunnskapsgrunnlag som tilsier at det er fordeler ved å legge myndighet til det organ som er nærmest de elever som det gjelder, her kommunen/fylkeskommunen. Vi savner et bedre kunnskapsgrunnlag for at en eventuell løsning er mer detaljerte rettsregler, eventuelt sterkere involvering av fylkesmannen/statlig organ i skolen, sanksjoner, utpeking av lærere som pliktsubjekter i regelverket med videre, som vi forstår utvalget vurderer.

Det finnes mye kunnskapsgrunnlag som viser at lovendringer for å endre samfunnsforhold har begrenset virkning. Denne kunnskap vil ha betydning for i hvilken grad rettsendringer vil ha betydning for forandring og utvikling i skolen, i hvilken grad man kan ha tro på bruk av rettsregler for å endre skolen, og hvorvidt andre virkemidler er mer hensiktsmessige. Etter vår vurdering er det en rekke andre forhold som er viktigere for utvikling av skolen, slik som kompetanse, god ledelse, økonomi og generelle samfunnsforhold.

Det finnes kunnskapsgrunnlag for at ledelse er viktig i skolen både for utvikling, godt arbeidsmiljø og også for enkeltelevers rettigheter. Det må være et sentralt hensyn med regelutformingen at det ikke svekker grunnlaget for og legitimiteten av ledelse. Et eksempel på dette er å legge pliktregler til andre rettssubjekter enn kommunen.

Deler av teksten fra utvalget gir inntrykk av at det er et motsetningsforhold mellom arbeidsgivers styringsrett og lærernes profesjonsutøvelse. Fremstillingen her treffer ikke så godt i forhold til styringsrettens innhold, begrensninger og formål.

I notatet beskrives kommunens og fylkeskommunens handlingsrom til kvalitetsutvikling. For KS er kvalitetsutvikling en del av kommunens/fylkeskommunens ansvar. Kommunesektorens hovedansvar i henhold til opplæringsloven kap. 13, er å oppfylle retten til grunnopplæring som gis barn og unge i loven. Dette er mye videre enn handlingsrom for kvalitetsutvikling.

I dette notatet vil vi prøve å gi innspill til noen rammer for drøfting regelstyringen av opplæringssektoren.

2. Virkningen av rettsregler og i hvilken grad rettsregler er egnet til å nå fastsatte mål.

Det fremgår av utredningen at man har lite kunnskapsgrunnlag om hvordan rettsregler på skolens område virker, og dermed i hvilken grad endringer av rettsregler er egnet til å endre adferd eller til måloppnåelse.

I faget rettssosiologi finnes omfattende forskning og empiri som belyser hvorvidt rettsregler er egnet til å endre adferd og samfunnsforhold. Dette gjelder også på velferdsrettens område. Dette kunnskapsgrunnlag vil være direkte relevant på skolens område. I «Retten i samfunnet» (Thomas Mathiesen, 2011), er det referert til deler av denne forskningen. Basert på Mathiesens gjennomgang av tre ulike undersøkelser, konkluderer han blant annet på s. 73 at det er «*vesentlige begrensninger i rettens (uttalte) tilsiktede samfunnsmessige virkninger*». På s. 135 refereres det til undersøkelser av ny lovgivning som «*ikke har virket som tilsiktet*» og hvor «*økonomiske, sosiale og politiske betingelser i disse tilfellene antakelig ikke har vært til støtte for lovgivningen, men tvert imot gjort den ineffektiv*». Mathiesen viser videre til noen studier «*av lovgivning som antakelig i hvert fall har hatt en viss tilsiktet effekt*», og han viser til hvordan «*lovgivningen i denne tilfellene kan ha fungert sammen med i og i samme retning som økonomiske, sosiale og politiske betingelser for øvrig*». Mathiesen uttaler at «*hele tiden er grunnstandpunktet at rettens virkninger simpelthen ikke kan skilles ut fra virkningene av andre forhold*». Disse undersøkelsene belyser vekselvirkningene mellom retten og samfunnets for øvrig. Etter vår oppfatning foreligger det omfattende forskning og kunnskapsgrunnlag som er relevant for å vurdere i hvilken grad endringer av rettsregler på skolens område er egnet til å endre adferd og nå politiske mål.

Den ovennevnte forskning tilsier at endringer av rettsregler i seg selv ikke nødvendigvis medfører de ønskede endringer, men at en rekke faktorer påvirker resultatet som oppnås. Det fremstår derfor som noe overraskende nå det i utredningen brukes forholdvis mye plass på å drøfte hvorvidt bøter og andre reaksjoner er egnet til å oppnå ønsket endring, uten å henvise til relevant forskning om dette.

Et eksempel er endringene i kap. 9 a som ble innført i 1992 for å redusere mobbing og uønsket adferd i skolen. Undersøkelser som er foretatt viser at mobbing ikke har gått ned. Regelendringer i seg selv har ikke nødvendigvis medfører de tilsiktede endringer. Likevel tyr man til nye regler (nytt kap. 9A) for å oppnå samme mål.

3. Nærmere om hvilke rettsregler som er egnet til å bruke og hvilke lykkes man med. Bakgrunn for valg av skjønsmessige regler

Det er grunn for å tro at det er enklere å oppnå endringer og håndheve oppfølgingen der det er klare og tydeligere regler som gir lite rom for skjønn. Dette medfører at det ofte i loven fastsettes saksbehandlingsregler som er egnet for lovgivning. Eksempler på dette er kap. 9A (elevens psykososiale miljø), kap. 5 (spesialundervisning) og andre steder der det angis at det skal fattes enkeltvedtak i tråd med forvaltningsloven regler. Det er vanskeligere å lovregulere for eksempel mål som at alle skal ha et godt psykososialt miljø og

tilfredsstillende utbytte av opplæringen, fordi måloppnåelse avhenger av mange faktorer utenfor lovreguleringen. Det er tilsvarende vanskelig å lovregulere innsats og faglig kvalitet fordi faktorer utenfor lovgivningen også der vil være mer sentrale for utvikling.

Etter vår oppfatning kan det være hensiktsmessig å sondre mellom følgende rettsregler:

- Rettighetsregler – som igjen kan skilles mellom de klare (hvor det er lite grad for rettsanvendelsesskjønn ved fastsettelse av innholdet) og de skjønnsmessige (hvor det er stort rettsanvendelsesskjønn knyttet til å fastlegge innholdet i reglene)
- Omsorgsrettigheter – hvor kommunens forpliktelser ligger i å forsøke å nå et mål
- Saksbehandlingsregler – hvor de ulike steg for saksbehandlingen angis

Skjønnsmessige regler er i stor grad nødvendige fordi det er vanskelig å angi presisert den rettslige normen. De faktiske forhold regelen skal regulere er så ulike, at det ikke er mulig å angi den rettslige normen mer presisert. Dette også fordi innholdet i normen beror på et faglig skjønn og kan avhenge av faktorer som i sin alminnelighet vanskelig kan styres av lovgivning, slik som for eksempel kompetanse/dyktighet/profesjonalitet/innsats, individuelle forhold hos den enkelte elev, samfunnsforhold og også økonomiske forhold utover den prioriteringsmulighet som den enkelte kommune/fylkeskommune har. I mange tilfeller er det videre ønskelig med en nærmere konkret vurdering. Det er altså mange grunner til at lovgivningen er skjønnsmessig. Dette kan begrunnes i en rettslig kontekst, i en politisk kontekst, men også faglig kontekst, og ikke minst fordi man ønsker å ha et skjønn. En endring av skjønnsmessige regler, vil være mindre egnet til å endre skolen. En løsning på dette er at utvalget synes å ville drøfte mulige sanksjoner for å få bedre regeletterlevelse. Det savnes en nærmere angivelse av kunnskapsgrunnlag for at det eventuelt skal være løsningen.

I utredningen refereres det flere steder til kommunens skjønn og at skjønnsstemaer er uavklart. Et eksempel er tilfredsstillende utbytte. Dersom man tenker en regulering som skal minimalisere skjønnet, vil en første problemstilling være i hvilken grad dette primært er et lokalpolitisk eller et profesjonelle skjønn. Det er lærerne som i første omgang vurderer om eleven har tilfredsstillende utbytte, deretter skoleledelsen. En nasjonal regulering av hva som skal være tilfredsstillende utbytte av undervisningen, vil dermed først og fremst regulere det profesjonelle skjønnet. Et viktig spørsmål er dermed om dette er egnet for en nasjonal regulering. Eksempler på noen spørsmål som må vurderes, er om det skal være norm for alle fag, grunnleggende ferdigheter og overordnet del inkludert tverrfaglige emner, om alle elever skal vurderes opp mot normen eller et utvalg elever, og hvem skal i så fall avgjøre utvalget? Dersom man tenker seg en nasjonal norm for tilfredsstillende utbytte og at elever som faller under normen skal ha spesialundervisning eller rett til mer tilpasset opplæring enn de som er over normen, gjenstår like fullt vurdering av hvilke tiltak som vil være hensiktsmessige for å skåre over normen. Viktige spørsmål er også hvilke krav til dokumentasjon og rapportering en nasjonal norm for tilfredsstillende utbytte vil medføre og hvem som skal gjennomføre alt sammen.

I teksten problematiseres også forholdet mellom økonomiske og faglige hensyn. Kommunesektoren er gitt et prioriteringsansvar. Uansett reguleringer og skjønn, må skolen i likhet med andre offentlige tjenester, forholde seg til både nasjonale og lokale budsjetter. Forholdet mellom økonomi og fag kan være utfordrende. Det er interessant at faglig skjønn ikke problematiseres i denne sammenheng og at man heller ikke problematiserer at et faglig skjønn skal kunne overprøve de økonomiske rammene som kommunen må forholde seg til og til de lokaldemokratiske prioriteringene, uten å måtte ta verken de juridiske, demokratiske eller økonomiske konsekvensene.

4. Manglende regeletterlevelse

Det er i teksten vist til at det skjer mye lovbrudd fra kommuner og fylkeskommuner. Det antas at utvalget her i stor grad viser til opplysninger fra Utdanningsdirektoratet, og at manglende regeletterlevelse refereres til meldesaker, klager og tilsyn, inkludert felles nasjonalt tilsyn med skolesektoren. Det vil være viktig å få kartlagt hvorvidt det er Utdanningsdirektoratets egne tolkninger av innholdet i reglene som er grunnlag for anførsler om lovbrudd.

Før man redegjør for mulige årsaker til manglende regeletterlevelse, savner vi en redegjørelse for hva lovlighetstilsyn er og en nyansering av ulike typer regler. Når Utdanningsdirektoratet siteres på at skjønnsregler er en utfordring i et etterlevelsesperspektiv, tydeliggjør det et behov for å se på ulike typer regler og hensikten med at de er ulike. Begrunnelsen for dette er ikke for å underslå eller ta bort alvorret i manglende regeletterlevelse, men for å få et bedre utgangspunkt for forbedring av reglene. En interessant spørsmål er hvilke typer regler lovlighetstilsynet avdekker manglende regelverksetterlevelse i, jf pkt 3.

Rettighetsreglene som innebærer ulik grad av skjønn. Det gjelder for eksempel rett til utdanning, skyss, rett til spesialundervisning, rett til «fag- og timefordeling» og rett til et godt og trygt skolemiljø. Fire kilometer er som regel fire kilometer og fagene man skal ha, står i lov og læreplan. Andre rettighetsregler eller deler av regler åpner for ulik grad av lokalt og profesjonelt skjønn. Selve retten til spesialundervisning ligger der, men når retten trer i kraft, hvilken omfang, organisering osv. retten innebærer, beror på et profesjonelt og lokalt skjønn. Det samme gjelder for eksempel hva som anses som farlig skolevei og hvilke tiltak som skal settes i verk i skolemiljø saker.

Omsorgsreglene inneholder rettigheter som elevene/foresatte har, men hvor rettighetene primært ligger i at skolen plikter å vise omsorg for å oppfylle rettighetene på en aktsom og forsvarlig måte. Et eksempel på dette er kontinuerlig og systematisk arbeid for et godt skolemiljø.

Saksbehandlingsreglene gir elever rett til en viss type saksbehandling. I gjeldende opplæringslov er dette i hovedsak saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven knyttet til enkeltvedtak. Reglene er noe utvidet for spesialundervisning, med konkretisering/presisering av utredningsplikten og pålegg om en bestemt måte å løse oppgaven på i form av en kommunal PPT som skal realisere utredningsplikten (sakkyndig vurdering). Kap. 9A har egne saksbehandlingsregler som ikke følger hovedprinsippene i kommuneloven og statlig veileder om at regelverket skal henvende seg til kommunen som sådan ikke til ansatt eller underordnet organ, eller til hovedprinsippene i forvaltningsloven. Det siste vanskeliggjør arbeidet når elever trenger hjelp av ulike tjenester som må følge ulike saksbehandlingsregler.

I en ideell verden etterleves alle regler. Skolehverdagen er preget av handlingstvang. Det er mange saker man ikke kan sette på vent, de krever handling der og da. Hva ønsker vi da at skolelederne skal prioritere? Å ta seg av eleven eller å skrive en rapport for å unngå «lovbrudd»? Når man skal vurdere regelstyring i grunnopplæringen, bør man vurdere mengde, type og hva som vil kreves av dokumentasjon og rapportering for styring og tilsyn.

I denne sammenheng bør også Utdanningsdirektoratets veiledning før tilsyn kommenteres. Statistisk sett fører det kanskje til bedre regelverksetterlevelse. Betenkingen er at man gjør som Utdanningsdirektoratet sier for å slippe enda mer papirarbeid og oppslag i lokalavisen om lovbrudd, mer enn at det foreligger reell lovforståelse og forståelse av det handlingsrom og ansvar loven innebærer, og at tilsynsformer dermed innebærer en statlig merstyring inn i det lokale og profesjonelle ansvaret og handlingsrommet.

Når det gjelder problematikken knyttet til statlig merstyring, kan håndboken og veiledningsmaterieil for Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017 være et eksempel. Et gjennomgående trekk er at veilederen forholder seg til rektornivået og ikke til kommunenivået og dermed gir et uriktig bilde av ansvars- og myndighetsforhold slik disse fremgår av lovverket. Den forholder seg heller ikke til administrasjonssjefens ansvar etter kommuneloven § 23. nr. 2. Når veilederen i tillegg konkretiserer/tolker rektors ansvar i tråd med direktoratets egen lovforklning, er dette problematisk i forhold til hva et lovlighetstilsyn skal omhandle. Lovforklningen har også konsekvenser for krav til dokumentasjon og rapportering. Se nedenfor pkt. 8.

5. Rammestyring - hovedprinsippet for statlig styring

Regelstyring av grunnopplæringen skjer ikke i et tomrom. Opplæringslovutvalgets mandat er tydelig på at utvalget skal ta hensyn til lokalt selvstyre og prinsippene om rammestyring av kommuner og fylkeskommuner.

Det fremgår av veilederen for statlig styring av kommunesektoren at regelverket skal henvende seg til kommunen som sådan og ikke til ansatte eller organer i kommunen/fylkeskommunen. Vi savner en tydeliggjøring av denne rammen for lovarbeidet i utredningen, og henvisning til kunnskapsgrunnlag som forklarer bakgrunnen for dette fordi dette vil være en sentral premis for eventuelle endringer av opplæringsloven.

Det har vært og er bred politisk enighet om rammestyring av kommunene slik at de kan ta et bredt samfunnsansvar og være selvstendige politiske myndigheter. Sentrale nasjonale policydokumenter som Stat og kommune-meldingen 2012, Perspektivmelding 2017, statsbudsjett og kommuneproposisjon, uttrykker viktigheten av rammestyring og å unngå nasjonal detaljstyring av kommunene. Ny kommunelov tydeliggjør selvstyret som viktig verdi for innbyggerne. Kommuneloven lovfester også viktige prinsipper for stat-kommuneforholdet, som kan ses som operasjonalisering av rammestyringsprinsippet; forholdsmessighetsprinsippet, nærhetsprinsippet og finansieringsprinsippet. Dersom det er en målsetting å forenkle opplæringsloven, er det viktig at den forholder seg til grunnprinsippene for styring av kommunesektoren.

Iht. retningslinjer for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner i Veileder statlig styring (2016), heter det at: *Økonomisk og juridisk rammestyring er hovedprinsippet for den statlige styringen. Detaljert statlig styring skal være særskilt begrunnet i nasjonale mål om rettssikkerhet, likhet og likeverd, liv og helse, makroøkonomisk styring, effektiv og samordnet bruk av offentlige ressurser, samfunnssikkerhet, bærekraftig utvikling eller hensynet til urfolk og nasjonale minoriteter.*

Det påpekes videre at: *«Blant de nasjonale målene har målet om utjevning og likeverdige tjenester mellom innbyggere og geografiske områder stått sentralt gjennom hele oppbyggingen av velferdssamfunnet. Begrepet likeverd innebærer ikke at det trenger å dreie seg om like tjenester med samme form, innhold og omfang i alle kommuner, men om muligheter til å kunne gi [...] undervisningstjenester og annet som best mulig kan tilpasses den enkeltes behov. I begrepet likeverd ligger det også at alle skal få det innholdet i tjenestene de som et minimum har krav på, uavhengig av hvor de bor i landet. Kommunal- og forvaltningskomiteens flertall har i Innst. 270 S (2011-2012) uttalt at ulikheter mellom kommuner er positivt dersom de avspeiler forskjellige politiske prioriteringer og ulike lokale forhold».*

Et viktig grunnlag for å vurdere regelstyring av grunnopplæringen, er Perspektivmeldingen 2017. Der skriver regjeringen blant annet følgende: «Gjennom de siste tiårene er kommunene i økende grad blitt tillagt oppgaver gjennom ulike særlover, særlig på utdannings-, helse og sosialområdet. Innenfor hjemmesykepleie, praktisk bistand og opplæring, hjemmehjelp og avlastningstiltak er det blitt en sterkere rettighetsfesting. Målet er å styrke innbyggernes rettssikkerhet og å gi sterkere føringer for et godt tilbud på det enkelte område. Samtidig medfører slike ordninger betydelig merarbeid og beslaglegger større ressurser i kommunene. Implisitt innebærer de dermed også en nedprioritering av andre områder, uten at dette er uttalt. Også bemanningsnormer sikter mot å sikre et godt og likeverdig tilbud på utvalgte områder, på tvers av kommuner. Samtidig låser de kommuner eller virksomheter til fastsatte løsninger. Kostnadene kan bli svært høye, og begrense interessen for å investere i nye og innovative løsninger som kan gi bedre tilbud med lavere bemanning.»

Videre skrives det at «Der man tidligere har kunnet imøtekomme etterspørsel på flere områder samtidig, vil man fremover i større grad måtte prioritere mellom ulike formål. Det kan også bli behov for å nedskalere innsatsen på enkeltområder sammenliknet med i dag» «Behovet for prioritering innebærer at det er uheldig å låse fast fremtidige løsninger i form av øremerking, lovfesting og individuelle rettigheter som fritas fra helhetlige prioriteringer og lokale tilpasninger.» Dette understreker også viktigheten av at loven henvender seg til kommunen/fylkeskommunen.

6. Utredninger om rammestyring og detaljstyring

Det finnes ulike utredninger om rammestyring av kommunesektoren.

Frihet til likeverd - likhetsverdier, lokal tilpasning og ansvarsfordeling

http://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/detalj.asp?r_ID=1824&merket=3

Telemarksforskning 2011)¹ er en sentral FOU, som viser viktigheten av rammestyring for innbyggerne – herunder elevene. Formålet med FOUen var å belyse og diskutere forholdet mellom frihet og likhet, og hvordan innbyggere i norske kommuner relaterer disse verdiene til rettferdighet og ansvar i kommunal tjenesteyting. Forskerne studerte særlig betydningen av lokal tilpasning – hvordan lokal tilpasning forstås, hvor viktig den er, hvordan den kan oppnås, og hva ansvar og lokal tilpasning betyr i ulike lokalpolitiske sammenhenger der mye står på spill, spesielt på områdene skole, helse og omsorg.

Rapporten viser at likeverd er den grunnleggende likhetsverdien for innbyggere i norske kommuner. Det sentrale er ikke at alle behandles likt, men at tjenesteytingen gjennomføres på en måte som ivaretar grunnleggende behov for anerkjennelse, og at resultatet fører til likeverdige og gode liv. Likeverd uttrykker et krav om at offentlige tjenester skal ytes innenfor en ramme som gjør det mulig å tilpasse dem til individuelle behov på en måte som ivaretar verdighet.

Videre viser rapporten at frihet til lokal tilpasning er en forutsetning for likeverd. Frihet og likhet oppfattes ikke som motsetninger. De viktigste betydningene av begrepet frihet ser ut til å være frihet til å gi gode nok tjenester som folk anser som avgjørende for gode og verdige liv og frihet til lokal tilpasning. Bruk av lokal kunnskap, realisering av lokale politiske preferanser og lett tilgjengelige påvirknings- og korreksjonsmuligheter er det som gjør likeverdighet mulig. Kommunens evne til å tilpasse ressursene og tjenestene til lokale, individuelle, varierende og ikke minst økende behov, utgjør en del av selve likhetsverdien og demokratiforståelsen. Den betydning dette har for verdige tjenester kan vanskelig overdrives. Relativt få opplever å bli tråkket på av mer eller mindre utilgjengelige, ekskluderende og lite sensitive byråkrater.

Endelig viser rapporten at ansvarsforholdet mellom staten og kommunene er i stor ubalanse. Den norske velferdsstaten er først og fremst et stort antall godt koordinerte velferdskommuner, og dens legitimitet er ikke bare knyttet til gode tjenester, men til opplevelsen av at det faktisk er mulig å påvirke. Kommunenes evne til å bearbeide ansvar, korrigere feil, opprettholde horisontale bånd og bygge politisk tillit er ikke forenelig med tendensen til at de blir rene iverksettingsorganer for staten.

Vi viser videre til følgende forskning og undersøkelse om statlig detaljstyring i form av bindende bemanningsnormer og formelle kompetansekrav, herunder på oppvekstområdet. NIBR beskriver i rapporten *Bemanningsnormer og kompetansekrav – kunnskapsstatus og intervju med rådmenn/økonomisjefer* konsekvenser av et utvalg kompetansekrav og bemanningsnormer, flere av disse i oppvekstsektoren, for et utvalg kommuner. Informantene påpeker at bindende bemanningsnormer og formelle kompetansekrav gjennomgående er negativt, og ønsker mer rammepreget styring. Slike normer og krav vil ha negativ effekt på kommunenes økonomi, ressursbruk og tjenestekvalitet, omstilling og innovasjon, og forholdet til andre tjenesteområder i kommunen. <http://www.hioa.no/Om-OsloMet/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NIBR/Publikasjoner/Bemanningsnormer-og-kompetansekrav> .

KS har også laget et faktaunderlag om konsekvenser av slike normer og krav basert på fokusgruppeintervju med ledergrupper i (et annet) utvalg kommuner. Tilbakemeldingene er entydige: bindende bemanningsnormer og formelle kompetansekrav begrenser det lokale handlingsrommet, de binder opp ressursbruken og er ofte klart underfinansiert. Kommunene får dermed dårligere mulighet til å gi et godt samlet tjenestetilbud til innbyggerne. Fylkesstyrer og rådmannsutvalg har meldt tilbake til KS at de kjenner seg igjen i de utfordringene kommunene beskriver. Utfordringsbildet stemmer også godt overens med funnene i overnevnte NIBR-rapport.

<http://www.ks.no/contentassets/1f938350e38742e08fcc217ffad487a7/ks-bemanningsnormer-og-kompetansekrav.pdf>

NIBR gjennomfører nå FOU-prosjektet *Rammestyring i prinsipp og praksis: omfang og effekter av statens styring av kommunene*. Prosjektet undersøker den statlige styringen som bryter med rammestyringsprinsippet og hvilke konsekvenser dette har for kommunene. NIBR tar for seg tidsperioden 2008-2018 og fokus er på sektorene helse- og omsorg og oppvekst. Første del om omfang, skal være klar i løpet av mars, mens andre del om effekter er klar i løpet av mai.

I rapporten *Kommunal variasjon i statlige veiledere og retningslinjer* (NIBR, 2013) påpekes det blant annet at veiledere ikke er rettslig bindende, og at dette må fremkomme tydelig. Lover setter visse grenser for det administrative og/eller politiske skjønnet kommunen kan utvise, men det foreligger et handlingsrom innenfor dette som kommunen har mulighet til å fylle. Det er også viktig å tydeliggjøre at lokale variasjoner er ønsket, så lenge det ligger innenfor de juridiske rammene, og det speiler enten variasjoner i lokale prioriteringer eller lokale forhold. Her er et sammendrag:

<http://www.ks.no/contentassets/a739dff07de742ba9e9df6621c4888f9/sammendrag---kommunal-variasjon-i-statlige-veiledere-og-retningslinjer.pdf>

Andre relevante FoU-prosjekter kan være FOU om *Kommunalt selvstyre ved statlig klagebehandling* (2013). <http://www.ks.no/contentassets/0078f853a0854dfb9cd512f40ed8b7e4/selvstyreklagebehandling.pdf> Det fremgår blant annet av FoU-en at bruk av rettslige standarder og skjønsmessige ord og uttrykk som gir grunnlag for utøvelse av rettslig styrt kompetanse kan gi handlefrihet for kommunene. Dette vil være i samsvar med prinsippet om rammestyring, også i de tilfellene der kommunale vedtak kan overprøves av statlig klageinstans. Men slik lovgivning kan også i praksis innsnevre det kommunale handlingsrommet gjennom statlige kontrollorganers tolkning og praktisering av rettslige standarder. Videre *Statlig tilsyns påvirkning på det kommunale selvstyret* (Nibr, 2013) <http://www.hioa.no/Om-OsloMet/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NIBR/Publikasjoner/Publikasjoner-norsk/Hvordan-paavirker-det-statlige-tilsynet-kommunene-og-det-lokale-selvstyret> , *Likeverdighet mellom stat og kommunesektor* (Nibr, 2012): <http://www.ks.no/fousok/114029/> og *Hvis kommunen ikke fantes* (Iris, 2012) <http://www.ks.no/contentassets/477f42abce0544b1856f3af1ac912263/sluttrapport-ks-091012.pdf>

7. Hvilke andre styringsvirkemidler er egnet å bruke. Veileder for statlig styring.

Det står eksplisitt i utvalgets mandat at veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner skal legges til grunn for utvalgets arbeid. Vi savner at retningslinjene for utforming av lover rettet mot kommunesektoren som fremkommer i veilederen, ikke brukes aktivt som referanse og eventuelt rammeverk når utfordringene med regelstyring skal drøftes.

Regelstyring er ett av ulike former for styringsvirkemidler som nasjonale myndigheter kan bruke i styringen av kommunesektoren. I veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner omtales regelstyring som juridiske styringsvirkemidler. Det sentrale juridiske styringsvirkemidlet overfor kommunesektoren er kommuneloven. Ny kommunelov trer i kraft 01.07.2019. I denne er det lovfestet tre prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret:

- Forholdsmessighetsprinsippet som innebærer at det det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å nå nasjonale mål
- Nærhetsprinsippet om at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til organer som er så nærme innbyggerne som mulig
- Finansieringsprinsippet innebærer at innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommunen ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

I tillegg til kommuneloven styres kommunesektoren av ulike særlover som er lover knyttet til de ulike sektorområdene kommunene har ansvar for. I denne sammenheng grunnopplæringen. Når særlover legger oppgaver til kommuner og fylkeskommuner, skal reglene tilpasses kommunal organisasjonsfrihet. Dette

medfører at ansvar for oppgaver og plikter skal legges til «kommunen» slik at kommunestyret eller fylkestinget beslutter hvordan oppgaven skal løses. Dette gjelder for eksempel hvordan myndighet som er lagt til kommunen, skal delegeres i den kommunale organisasjonen. Retningslinjene for utforming av lover, og forskrifter, rettet mot kommunesektoren omtaler regler om bestemte organer, bestemte måter å løse en oppgave på og regler om kompetansekrav, lederkrav og bemanningsnormer. De omtaler også saksbehandlingsregler og bruk av individuelle rettigheter.

I vurderingen av regelstyringen, må dette som sagt ses i sammenheng med og vurderes i forhold til bruk av andre styringsvirkemidler. I veilederen omtales både økonomiske (rammefinansiering, øremerkede tilskudd) og pedagogiske styringsvirkemidler (veiledere, konsultasjonsordningen). Videre omtales rapportering og når staten kan kreve rapportering fra kommunene. Det vises til avsnittet nedenfor om dokumentasjon og rapportering.

Det fremgår av tekstutkastet at KS i flere høringer til lovendringer har påpekt manglende utredning av bruk av andre styringsvirkemidler enn juridiske, og at bruk av juridiske styringsvirkemidler i og for seg heller ikke er vurdert i forhold til retningslinjene for utforming av lover mot kommunesektoren. Vi kan heller ikke se at lovutvalget foretar disse vurderingene i det foreliggende tekstutkastet.

8. Dokumentasjon og rapportering

Det henvises ulike steder i teksten til FoU-rapporten Rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolesektoren, som var et samarbeidsprosjekt mellom Kunnskapsdepartementet og KS. Bakgrunnen for prosjektet var tilbakevendende påstander om at lærere, skoleledere og skoleeiere blir pålagt mye rapportering og dokumentasjon, at dette tar mye tid og at det i liten grad forbedrer undervisningen og elevenes læring. Prosjektet fant tre hovedgrupper krav:

- Pålagte rapporteringskrav som først og fremst dreier seg om økonomi, aktivitetsrapportering og kvalitetsvurderingssystem
- Pålagte dokumentasjonskrav som i hovedsak er knyttet til elevenes rettigheter
- Krav knyttet til kvalitetsutvikling som dreier seg om alt fra nasjonale satsingsområder og nasjonale tilskuddsordninger til hvordan disse operasjonaliseres lokalt, til lokalt initierte satsingsområder og prosjekter.

Sentrale funn i prosjektet er at skoleledere er mer bevisste overfor spørsmålene om dokumentasjon og rapportering enn lærerne. Lærerne som gruppe heller mot å være mer enig enn uenig i argumentene som føres for nødvendigheten og nytten av dokumentasjon og rapportering, men at de reagerer på det totale omfanget og muligheten til å benytte resultatene. Lærerne er også de som bruker mest tid og opplever minst nytte av dokumentasjonen og rapporteringen.

Retten til underveisvurdering kan være et godt eksempel. Med utgangspunkt i oppll §§ 2.2 og 3.4, er elevene i forskrift til opplæringsloven kap. 3 gitt rett til vurdering. Dette omfatter også en rett til underveisvurdering som skal brukes som redskap i læreprosessen, gi grunnlag for tilpasset opplæring, gis løpende og systematisk, inneholde grunnlagt informasjon om elevens kompetanse og gis i en form som bidrar til faglig utvikling. Foreldresamarbeid omtales i forskriftens kap. 20.

Foreldre har minst to ganger i året rett til ein planlagd og strukturert samtale med kontaktlæraren om korleis eleven arbeider dagleg, og eleven sin kompetanse i faga. I tillegg skal kontaktlæraren samtale med foreldre om utviklinga til eleven i lys av opplæringslova § 1-1, generell del og prinsipp for opplæringa i læreplanverket. Samtalen skal klargjere korleis eleven, skolen og foreldre skal samarbeide for å leggje til rette for læringa og utviklinga til eleven. Eleven kan vere med i samtalen med foreldre. Når eleven har fylt 12 år, har han eller ho rett til å vere med i samtalen. Samtalen kan sjåast i samanheng med samtalen med eleven etter § 3-11 tredje ledd og halvårsvurdering i fag etter § 3-13. (forskrift til opplæringsloven § 20-3, 3. ledd.

Kommunen og fylkeskommunen har plikt til å oppfylle rettighetene. I praksis vil det være lærere og skoleledere som gjennomfører de kommunale pliktene, men det fratrar ikke kommunen/fylkeskommunen ansvaret og dermed et ansvar for å se til at rettighetene blir oppfylt.

Det finnes ikke grunnlag i rapporten for å si at det primært er lokale myndigheter som er drivere bak krav til dokumentasjon og rapportering. KS har tidligere påpekt manglende utredninger av administrative konsekvenser av lovforslag. Behovet for å kunne følge opp eget ansvar, inkludert ansvar for kvalitetsutvikling, vil kreve dokumentasjon fra skolene. Det gjelder enten det er behov for styringsdata lokalt eller dokumentasjon knyttet til elevenes individuelle rettigheter både for å dokumentere at saken er godt opplyst overfor elever og foreldre og innad i kommunen, for å kunne dokumentere riktig saksbehandling overfor fylkesmannen i klage- og tilsynssaker og for å dokumentere hva kommunen har gjort i tilfelle erstatningssaker som er rettet mot kommunen og ikke mot den enkelte lærer eller skoleleder.

Et eksempel på driver for dokumentasjon og rapportering er «Veiledningsmaterieell Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017». Under «Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen» stilles følgende spørsmål og definisjon av rektors ansvar:

- Sikrer rektor at undervisningspersonalet knytter opplæringens innhold til kompetansemålene i faget?
 - Som rektor må du ha et system som sikrer at undervisningspersonalet knytter opplæringens innhold til kompetansemål i fag ved for eksempel gjennomgang og diskusjon av kompetansemålene og innholdet i opplæringen, oppfølging av lokale planer, observasjon av lærere o.l.
- Sikrer rektor at undervisningspersonalet ivaretar elevens rett til å kjenne til mål for opplæringen, hva som blir vektlagt i vurdering av elevenes kompetanse og hva som er grunnlaget for vurderingen?
 - Som rektor skal du sikre at undervisningspersonalet ivaretar elevenes rett til å kjenne til mål for opplæringen, hva som blir vektlagt i vurdering av elevenes kompetanse og hva som er grunnlaget for vurderingen.

(De to første av 20 spørsmål om temaet. I tillegg kommer 21 spørsmål om forvaltningskompetanse og åtte om skolebasert vurdering.)

Spørsmålet i denne sammenheng er ikke om dette er god ledelse, men hvilke dokumentasjons- og rapporteringskrav som genereres når tilsynet etterspør dokumentasjon på Utdanningsdirektoratets lovtolkning. Veiledningsmateriellet er endret i senere tilsyn, men problematikken rundt dokumentasjon og rapportering består.

I tekstutkastet nevnes medialisering og troen på regler som virkemiddel. I tillegg kommer en generell rettsliggjøring i samfunnet som medfører økt fokus på egne rettigheter. Dette øker behovet for dokumentasjon uavhengig av både nasjonale og lokale føringer.

9. Arbeidsgivers styringsrett.

KS mener at utredningen gir en mangelfull fremstilling av innholdet og begrunnelsene, herunder begrensningene, i arbeidsgivers styringsrett. Tekstutkastet gir inntrykk av at det er en motsetning mellom arbeidsgivers styringsrett og en faglig profesjonsutøving, noe som etter vår oppfatning er lite treffende, og egnet til å svekke legitimiteten av ledelse i skolen. Det savnes både nærmere angivelse av empiri for et slikt motsetningsforhold og konkretisering av situasjoner.

Et sentralt formål for arbeidsgiver er i størst mulig grad å legge til rette for lærernes profesjonsutøvelse. Det er først og fremst ved handlinger i strid med god profesjonsutøvelse det er aktuelt å bruke styringsretten ved individuell oppfølging av den enkelte lærer. Dette må ikke blandes sammen med at skolen, både fra arbeidsgiver-

og arbeidstakersiden, må forholde seg til gitte økonomiske rammer. Vi mener det må arbeides mer med fremstillingen av arbeidsgiverrollen i skolen. Dette gjelder regelens innhold, formål, begrensninger.

Jakkhelln definerer styringsretten slik: «Styringsretten er arbeidsgivers rett til å lede, fordele og kontrollere arbeidet, samt retten til å inngå arbeidsavtaler og bringe dem til opphør innen de rammer som følger av de arbeidsrettslige regler. For så vidt er styringsretten en nødvendig konsekvens av selve arbeidsavtalen og det lydighets- og underordningsforhold til arbeidsgiveren som avtalen etablerer.» (Jakkhelln 2006: «Oversikt over arbeidsretten»)

Det er skrevet mye om hvordan styringsretten i forrige århundre ble begrenset gjennom lov, tariffavtale og rettspraksis. Fougner, 2016: «Arbeidsgivers styringsrett har ved det gradvis blitt innskrenket på en rekke områder, særlig knyttet til arbeidsmiljø, arbeidstid, medvirkning og stillingsvern.» Arbeidsgivers styringsrett kan eventuelt også beskrives som den «restkompetansen» som ligger til arbeidsgiver, hvor både avtaleverk og lov kan begrense styringsrettens innhold. Det som er uomtvistet, er at rettsordenen har akseptert at arbeidsgiveren har en «styringsrett» i det individuelle arbeidsforholdet. To kilder til hvordan styringsretten har utviklet seg er Jan Fougner i boken «Endring i arbeidsforhold» 2. utg. 2016 og Stein Evju i artikkelen «Styringsrett og restkompetanse» fra 2010.

Flere steder i utredningen omtales forholdet mellom profesjonelt skjønn og arbeidsgivers styringsrett. Eksempler på dette er «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.» og «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.»

KS savner konkretisering og en angivelse av omfanget av detaljstyringen, og de utfordringene grensen mellom det profesjonelle skjønn og styringsretten og grensen mellom henholdsvis det profesjonelle og lokaldemokratiske handlingsrommet medfører. Det er uklart hva som menes med detaljstyring. Dersom lokale skolemyndigheter skal være ansvarlig for undervisningstilbudet, må de også ha anledning til å gripe inn, uten at dette skal oppfattes som generell detaljstyring. Når det gjelder spørsmålet om arbeidsgiver (kommune/fylkeskommune og rektor) kan styre det profesjonelle skjønn og valg av undervisningsmetode mellom det som er forsvarlig og det som er optimalt, er det lite sannsynlig at en kommune/fylkeskommune vil gripe inn mot en forsvarlig undervisningsmetode. Arbeidsgivers styringsrett benyttes i stor grad, gjennom ulike måter, å legge forholdene best mulig til rette for det profesjonelle skjønn. I tilfeller der elevenes læring og skolemiljø ikke holder ønsket standard og dette kan ses i sammenheng med den undervisningen som gis, kan det være behov for veiledning og oppfølging.

Det fremgår av to Høyesterettsdommer, hvorav den ferskeste (2011) gjelder ansatte i skolen, at styringsretten er begrenset av et saklighetskrav. En utidig detaljstyring eller usaklig styring av ansatte er ikke en del av arbeidsgiverens styringsrett. (HR-2011-1178-A - Rt-2011-841. HR-2000-868 – Rt-2001-418, (Kårstødommen)).

Retten til å organisere virksomheten er en viktig del av styringsretten. Når kommunen/fylkeskommunen har det økonomiske ansvaret, må kommunen kunne sette de økonomiske rammene, selv om lærere ut fra faglige vurderinger mener at dette ikke er godt nok. Både statsbudsjettet og budsjettene i kommuner og fylkeskommuner vedtas politisk.

I utredningen henvises det til Stortingets behandling av Meld. St. 28 (2015-2016) der Stortinget 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.». Det er uklart om det her siktes til det faktiske eller rettslige ansvaret, og om Stortinget tenker en ansvarliggjøring av enkeltlærere tilsvarende bestemmelsene i opplæringsloven § 9A- 13. I utvalgets mandat heter det at ansvarsfordelingen

mellom stat, kommune og fylkeskommune skal videreføres. Dersom utvalget ønsker å overføre rettslig ansvar fra kommune/fylkeskommune til enkeltlærere, må dette fremkomme tydelig og konsekvensutredes.

Når det gjelder anvisning om faglig skjønn i regelverket, vises det i utredningen til at det særlig er to utfordringer ved skjønnsmessige uttrykk som «tilfredsstillende utbytte», «pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg» og «nødvendig». Den første utfordringen er at det ikke er klart om det faktisk siktes til en faglig vurdering eller om innholdet i vurderingen skal fastsettes ut fra momenter i forarbeidene og andre rettskilder. For KS er det rimelig klart at disse uttrykkene må fastsettes ut fra momenter i forarbeidene og andre rettskilder. Det er først når forarbeidene (eventuelt andre rettskilder) viser til at vurderingen skal være (skole)faglig og ikke juridisk, at den (skole)faglige vurderingen blir avgjørende, og et viktig premiss i vurderingen.

En god ledelse/profesjonell arbeidsgiver ved skolen er viktig av flere grunner. Det skal legges til rette for best mulig trivsel blant personal og elever, for at lærerne skal kunne utøve sin faglige profesjon i størst mulig grad, for løse opp ved eventuelle personalkonflikter, oppnå et best mulig samarbeid på skolen, og også for at eleven skal få oppfylt sine rettigheter. Vi er svært bekymret for at det å legge pliktregler til enkelte profesjoner, svekker styringsretten og både faktisk og rettslig mulighet til å utøve ledelse. Det forhold at utvalget synes å oppstille at det er motsetning mellom arbeidsgivers styringsrett og faglig profesjonsutøvelse er i seg selv egnet til å svekke legitimitet av og behovet for ledelse i skolen. Den tro på bruk av rettsregler som egnet for å endre skolen, som utvalget synes å legge til grunn, underkommunerer også betydning av god ledelse og klokskap både for å løse enkeltsaker i skolen og for utvikling av skolen. Det vil i seg selv kunne svekke legitimiteten av ledelse. Til orientering har KS sammen med Utdanningsforbundet utgitt artikkelsamlingen «Ledelse og tillitsvalgte sammen om den gode utdanningsledelsen», og sammen med Utdanningsforbundet og Skolelederforbundet artikkelsamlingen «Ledelse og tillitsvalgte sammen om profesjonsutvikling i barnehage og skole».

<https://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/utdanning-og-oppvekst/skole/utdanningsledelse.pdf> og

<https://www.ks.no/contentassets/a3be2c68c6324b61a49596dab7d2516e/fortsatt-sammen-om-god-utdanningsledelse-til-korr6.pdf>

10. Foreløpig sluttreplikk

Grunnprinsippene for statlig styring av kommunesektoren er definert i ny kommunelov § 2-2 som sier at det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål (forholdsmessighetsprinsippet), at offentlige oppgaver fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne (nærhetsprinsippet) og at innenfor nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom (rammefinansieringsprinsippet). Det virker som om man flere steder i teksten mister disse prinsippene av syne. Det er grunn til å påpeke at forvaltningsnivåene er stat, fylkeskommune og kommune. Verken skoler, ppt eller ansatte er forvaltningsnivåer.

Kommunen og fylkeskommunen har fire grunnleggende oppgaver: de er demokratiske arenaer, yter offentlige tjenester, driver lokal og regional samfunnsutvikling og utøver myndighet. (jf kommuneloven § 1-1). I tillegg er kommunene og fylkeskommunene store arbeidsgivere, blant annet innen utdanning. Som folkevalgt har man fire sentrale roller innenfor disse oppgavene: representasjonsrolle, styringsrolle, lederrolle og arbeidsgiverrolle. For analysens skyld tror vi det kan være klokt å sortere litt i hva som er styringsrollen og hva som er arbeidsgiverrollen selv om disse selvfølgelig henger sammen. I styringsrollen skal kommunestyret/fylkestinget prioritere og fatte vedtak innenfor de rammer som kommunen/fylkeskommunen er gitt. De skal videre vedta egnede virkemidler og følge opp og kontrollere iverksetting av vedtakene. Arbeidsgiverrollen utøves av kommunestyret eller fylkestinget. Arbeidsgiverrollen er hjemlet både i kommuneloven og i avtaleverket. Det overordnede ansvaret ivaretas gjennom å vedta en arbeidsgiverpolitikk og en arbeidsgiverstrategi. I den nye kommuneloven er det fastsatt at kommunedirektøren (rådmannen) skal lede den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, med unntak som følger av lov, og innenfor de instruks, retningslinjer eller

pålegg kommunestyret eller fylkestinget gir. Videre heter det at kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov.

KS har i ulike høringsuttalelser påpekt viktigheten av at oppgaver, plikter, ansvar og myndighet legges til kommunen/fylkeskommunen og ikke til tjenestestedet eller ansatte. Det fremgår av opplæringslovutvalgets mandat at ansvarsfordelingen mellom stat, kommune og fylkeskommune skal videreføres. Da finner KS det underlig at utvalget synes å lage problemstillinger som skaper uklarhet om kommunenes og fylkeskommunenes ansvarsfordeling.

KS har i flere høringer også påpekt viktigheten av å tydeliggjøre både kommunelovens prinsipp om organisasjonsfrihet og hovedprinsippet om at oppgaver og myndighet legges til kommunestyre og fylkesting og at disse selv bestemmer hvordan oppgaver organiseres og myndighet delegeres i egen kommune/fylkeskommune. Dette prinsippet er understreket i opplæringslovens kap. 13 ved at det er kommunen og fylkeskommunene som har ansvar for å oppfylle de rettighetene barn og unge har i loven, herunder grunnrettigheten til opplæring. Dette innebærer også at kommunen/fylkeskommunen må ha styring med de virkemidlene som trengs for å kunne oppfylle sin (overordnede) plikt. Denne tydeliggjøringen og for så vidt samlingen av plikter, ansvar og myndighet kom tydelig til uttrykk i endringen i kommuneloven i 1992 med påfølgende endringer i opplæringslovene ved at det delte ansvaret mellom skolestyret og kommunestyret/fylkestinget ble opphevet og alt ansvar og myndighet ble lagt til kommunestyret/fylkestinget.

Utvalget er utydelige om hvem som skal ha plikter. Dermed skapes det uklarhet rundt kommunestyrets/fylkestingets demokratiske, juridiske, økonomiske og administrative ansvar for at elevenes rettigheter blir oppfylt. Når man så også blander inn arbeidsgivers styringsrett og lager en motsetning mellom denne og profesjonens ansvar og handlingsrom, er det vanskelig å se hva utvalget egentlig er ute etter. Selv om lokalt og regionalt folkevalgt nivå både har en arbeidsgiverrolle og en styringsrolle med et demokratisk og juridisk ansvar, kan det for analysens skyld kanskje være hensiktsmessig å prøve å sortere litt. Dersom man velger å legge plikter andre steder enn på forvaltningsnivåer, må man kunne forvente klare konsekvensutredninger både for disse og for forvaltningsnivåets ansvar og myndighet.

Spesialrådgiver Therese Håkonsen Karlseng
Advokat Øyvind Renslo
Spesialrådgiver Jorun Sandsmark
Advokat Geir S. Winters