



Kunnskapsdepartementet  
v/opplæringslovutvalgets sekretariat

## Opplæringslovutvalgets sjekkliste om regelstyring - innspill fra Utdanningsforbundet

### Innledende kommentarer

Opplæringslovutvalget (ved deler av dem) har 22.11.2018 lagt fram for referansegruppen en sjekkliste om prinsipper for regelstyring.

Innledningsvis i dette dokumentet presiserer utvalget følgende: «Hensikten med sjekklisten er å peke ut en retning for utvalgets arbeid og gi et grunnlag for utvalgets vurderinger om og forslag til prinsipper for framtidig regelstyring. Utkastet til sjekkliste er ment som et utgangspunkt for drøftinger om prinsipper for regelstyring av grunnopplæringen.»

Utdanningsforbundet legger i det videre denne presiseringen til grunn. Dokumentet er ikke uttrykk for opplæringslovutvalgets synspunkter, det er et arbeidsdokument ment å hjelpe til med å gi retning for det videre arbeidet. Vi legger da også til grunn at det vil komme ny anledning til å drøfte og gi innspill når utvalget lenger ut i prosessen presenterer sine vurderinger og forslag til prinsipper for fremtidig regelstyring.

Vi vil også vise til Utdanningsforbundets skriftlige innspill til utvalgets tekstutkast om utfordringer med regelstyringen av grunnopplæringen. I det innspillet hadde vi en bredere tilnærming til regelstyringen, som også er relevante knyttet til sjekklisten. Blant annet med den bakgrunn, er vårt innspill til sjekklisten i all hovedsak en drøfting av det juridiske ansvaret og styringsretten versus lærerprofesjonens plikt og ansvar som profesjon. Vi har videre lagt størst vekt på hva vi ønsker skal være gjeldende rett i fremtiden og mindre vekt på presise vurderinger av gjeldende rett.

På møtet mellom partene og opplæringslovutvalget 12/12-2018 ble vi stilt fire spørsmål fra utvalget:

1. Er de ni spørsmålene dekkende for hva det bør gis prinsipper om eller er det også andre prinsipielle spørsmål som utvalget bør vurdere?
2. Er det noen av de ni spørsmålene dere mener det er spesielt viktig å gi prinsipper for?
3. Er det noen av underpunktene til spørsmålene dere er uenig i eller mener er overflødige? I tilfelle hvilke?

#### 4. Er det noen underpunkter som mangler eller som bør være annerledes?

Utdanningsforbundet er av den oppfatning at utvalget med de ni spørsmålene har fått på plass en sjekkliste som langt på vei sikrer at det videre arbeidet vil berøre viktige momenter og at dette kan være et godt hjelpemiddel når utvalget skal fremskaffe et grunnlag for sine anbefalinger. Gjennom spørsmålene og underpunktene illustreres kompleksiteten i det lovarbeidet som skal utføres. Ulike hensyn skal avveies og da trengs sjekkpunkter som også får fram de mulige spenninger og motsetninger som ligger i livsområdet opplæring. Det er slik vi leser sjekklisten. Ikke som konkluderende utsagn, men som navigasjonshjelp for å sikre de best mulige drøftinger før konklusjoner trekkes om hvilke anbefalinger utvalget vil fremme.

### Juridisk ansvar/styringsrett versus profesjonsansvar

Utdanningsforbundet viser til våre tidligere innspill til opplæringslovutvalget, der dette og andre tema er kommentert. Vår overordnede ambisjon er å medvirke til en lovutforming som ikke trekker i retning av en domstolstyrt skoleutvikling. Det pågående lovarbeidet må se jussen i sammenheng med det livsområdet det er ment å regulere. Da må det legges til rette for at profesjonsfaglige hensyn og resonnement også blir et viktig grunnlag for hvordan loven og forarbeidene utformes.

Vårt mest sentrale moment i denne omgang blir å drøfte det juridiske ansvaret og styringsretten versus lærerprofesjonens plikt og ansvar som profesjon. Vi velger innledningsvis å gjøre dette generelt, men påpeker at dette særlig er relevant for pkt. 8 i sjekklisten.

Det er ikke tvil om at det er kommunen/ fylkeskommunen eller eier av en privat skole som er juridisk ansvarlig for at virksomheten driver sin aktivitet innenfor lover og regler. Dersom man ikke får det tilbudet man etter loven har krav på og vil ansvarliggjøre den ansvarlige for dette via rettsapparatet, er det eier som vil være rett saksøkt i utgangspunktet.

På den annen side er det også slik at profesjonsutøvere har et selvstendig profesjonsansvar under utøvelsen av sitt arbeid. Derfor vil også profesjonsutøveren, i alle fall teoretisk, kunne bli saksøkt både alene og sammen med eieren. En lærer kan ikke etter vårt syn fri seg fra sitt profesjonsansvar ved å vise til arbeidsgiver eller eiers valg av læringsverktøy eller metode.

Utfordringen blir om en eier/arbeidsgiver via sin eierbeføyelse eller sin styringsrett kan pålegge/instruere en profesjonsutøver hvordan arbeidet skal utføres, f.eks. at gitte fremgangsmåter skal benyttes. Vårt hovedpoeng i denne sammenhengen er at den juridiske dimensjonen og den profesjonsmessige dimensjonen skal tjene forskjellige formål. Det bærer galt av sted om man setter disse inn i et hierarki der den ene dimensjonen blir overordnet den annen. Vi er usikre på om det er det utvalget legger opp til i sin drøfting av pliktsubjekt (pkt. 8 B, 1-3), men det som står kan etter vårt syn leses slik.

Det er etter vårt syn ingen selvmotsigelse i at man i en juridisk kontekst som arbeidsgiver kan ha et juridisk ansvar for en arbeidsutførelse man ikke i ett og alt har mulighet til å bestemme eller styre innholdet i selv. Arbeidsgiver/eier vil ha et juridisk ansvar uansett om verktøyet eller metodene som brukes er egnet, lite egnet eller uegnet. Og dette uansett om det er arbeidsgiver eller arbeidstaker som har valgt metoden eller verktøyet.

Det riktige - og viktige - spørsmålet å stille er etter vårt syn hva som til syvende og sist gir mest sannsynlighet for at det tas beslutninger som er til barnets beste. Blir beslutninger om det pedagogiske arbeidets utførelse best og mest egnet dersom det er profesjonsutøverne som velger eller om det er arbeidsgiver/eier som velger. Profesjonsutøveren er den som står nærmest den som skal motta tilbudet og som presumptivt kjenner dennes situasjon og behov best.

## Kommentarer til enkeltpunkt

### Pkt 2A:

Utsagnet i pkt 1 om at «jo nærmere vi er kjernen i grunnopplæringen, jo større grunn til regulering» gir absolutt mening. Slik vi leser pkt 2, er disse ment som en utdyping eller anskueliggjøring av hva denne kjernen kan sies å være. Også det er relevant.

Så blir spørsmålet hvordan påstanden i pkt 3 skal fortolkes: jo mer presis regulering, desto større krav til kunnskap om effekten for måloppnåelse. Vi befinner oss midt i en fagfornyelsesprosess der det nettopp er et hovedpoeng å styrke opplæringens verdiorientering. De overordnede dannelses- og utviklingsperspektivene er altså en vesentlig del av kjernen. Og skal derved i henhold til pkt 1 reguleres. Men dette er nettopp målsettinger og oppdragsformuleringer der det er svært vanskelig å vurdere hva som har effekt for måloppnåelse. Og likevel er de viktige å regulere.

### Pkt 2 Regler bør ikke brukes

Selv om noe er lite utbredt, kan det være alvorlig for den det angår. Som utvalget selv er inne på, handler lovregulering i opplæringsfeltet om å sikre barn og unge som i liten grad kan ivareta interessene sine gjennom ordinære demokratiske prosesser. Dette hensynet bør tillegges vekt, også i avveininger av når det er rett å regulere selv om dette innebærer dobbeltregulering.

### Pkt 7F:

Vi er enige med utvalget når det konstateres at «det er større grunn til å legge opp til et faglig skjønns jo nærmere klasserommet man kommer», jf også ovenstående drøfting. Når utvalget i underpunkt 2 bringer inn mulig minstestandard, blir vi usikre. Svært ofte ser vi at minstestandard tenderer mot å bli norm. Det er derfor knyttet risiko til begrepet, i den forstand at minstestandard kan fungere innsnevrende.

I underpunkt 3 tar utvalget til orde for at vi bør være «varsomme med å legge opp til et faglig skjønns der det er stor usikkerhet eller uenighet om det faglige grunnlaget» for skjønnet. Dette er et resonnement vi ønsker å utfordre.

Læreryrket er etter vårt syn nettopp preget av en varig tilstedeværende usikkerhet. Hvordan pedagogisk intervensjon, i ulike former, fungerer for grupper av elever og enkeltelever, vil alltid være vanskelig å forutsi. Etter vårt syn er det nettopp dette usikkerhetsmomentet, der elevenes opplevelse av og reaksjon på undervisningen er det sentrale, som tilsier at det er helt rett og helt nødvendig å plassere et ansvar for klok skjønnsutøvelse på lærerne. Det er bare læreren som befinner seg i den aktuelle situasjonen som kan ha et tilstrekkelig kunnskaps- og informasjonsgrunnlag til å kunne treffe den beste skjønnsmessige beslutning.

Med samme utgangspunkt vil vi også kommentere det som sies i underpunkt 4. Faglige vurderinger vil måtte variere fra lærer til lærer, fordi den situasjonen lærerne står i er ulik og fordi de er ulike som profesjonsutøvere. Likevel skal de faglige vurderingene kunne utfordres, begrunnes og etterprøves, noe som er en naturlig oppgave for profesjonsfellesskapet på den enkelte skole (der også ledelsen har en sentral rolle). Begrepet «kunnskapsstatus» kan derfor ikke forstås som noe løsrevet fra den aktuelle praksissituasjon og den/de aktuelle lærerne som er involvert. Lærere skal absolutt forholde seg aktivt og undersøkende til så vel forskning som andres erfaringer. Men hva slike kilder skal bety for egen praksis, kan bare det enkelte lærerkollegium/den enkelte lærer selv resonnerer seg frem til.

#### Pkt 8B

Her vil vi foreslå at hovedpåstanden justeres, slik: Plikten bør pålegges den som har best forutsetninger til å (bidra til å) oppfylle plikten *på sitt nivå*. Som anført tidligere, vil vi hevde at innsikt i den aktuelle pedagogiske situasjonen og forståelse av de elever som er involvert der, er en uomgjengelig forutsetning for til syvende og sist å kunne oppfylle mange av de plikter skolen har overfor elevene.

Sjekklisten setter som det fremste krav, i pkt 1, at den som skal være pliktsubjekt må «rå over de juridiske, økonomiske, administrative og fysiske virkemidlene som er nødvendig for å oppfylle plikten». Nettopp her skapes usikkerhet, på mange plan. Hva som er «nødvendig» er et vurderingsspørsmål. Man kan for eksempel mene at det er nødvendig med mer midler til dette formål enn hva staten har bevilget til en gitt kommune. Likevel må både kommuner, skoler og enkeltlærere kunne tillegges ansvar og plikter – i samsvar med det som kan sies å være deres rolle i den samlede pliktoppfølging, på sitt nivå.

I underpunkt 2 legges det til at pliktsubjektet bør være den «som har best kunnskap til å oppfylle plikten». Det kan vi slutte oss til, på den forutsetning at innsikt i, og helst tilstedeværelse i, den aktuelle pedagogiske situasjon inkluderes i det som her menes med begrepet kunnskap.

Underpunkt 3 trenger utdyping. Det kan leses som at ved uenighet eller konflikt om pedagogiske veivalg kan den som kan vise til sterkest råderett over juridiske, økonomiske, administrative og fysiske forutsetninger, gjøre krav på å kunne overprøve læreres skjønn. En slik fortolkning vil vi sterkt advare mot. Den vil ikke være i elevenes interesse.

Etter vår vurdering rotes pliktsubjektetsbegrepet fort til, dersom man ikke trekker inn nivå og de forutsetningene som følger av hvilket nivå den enkelte aktør befinner seg på. Dette er nødvendig for å unngå at de juridiske og de profesjonsmessige dimensjonene kommer i konflikt på en måte som ikke fremmer god praksis.

#### Pkt 8C

Vår oppfatning er at lærere har et personlig ansvar og en tilsvarende myndighet. Det vil ikke alltid være godt samsvar mellom det ene og det andre. I hvilken grad det er tilstrekkelig samsvar, vil også være en skjønnsmessig vurdering. Læreres ansvar må etter vårt syn forstås slik at det er en del av deres plikt å si fra til aktuelle instanser når manglende samsvar er av en slik karakter at det truer elevens rett til likeverdig og tilpasset opplæring.

**Pkt 8D**

Punktet ser i utgangspunktet greit ut. Men det vil være nødvendig å avklare hva som her menes med skolenivå. Også et klasserom kan sies å være skolenivå. Av det forestående fremgår at vi ikke kan slutte oss til at rektor er eneste pliktsubjekt på skolenivå.

På bakgrunn av ovenstående vil vi anbefale at læreres rolle som pliktsubjekt på sitt nivå blir gjenstand for en grundig drøfting i det lovarbeidet som nå skal gjøres. Hvordan det best kan gjøres, bidrar vi gjerne i en videre dialog om.

Med hilsen

Milena Adam  
seksjonsleder

Eirik Lund  
seniorrådgiver