Kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av opplæringsloven

Utarbeidet for Utdanningsdirektoratet

Rapport 2023–8

PROBA samfunnsanalyse

Proba-rapport nr. 2023–8, Prosjekt nr. 22009
ISSN: 1891-8093
JP, AFJ, HK, JH, RB / AG
15. februar 2023
--
Offentlig
--

Kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av opplæringsloven

Utarbeidet for Utdanningsdirektoratet

Rapport 2023–8

PROBA samfunnsanalyse

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Probas prosjektteam har bestått av prosjektleder Jens Plahte, Ane Fürst Juul, Hedda Kyrkjerud, Jacob Hystad, Rune Busch og kvalitetssikrer Audun Gleinsvik. I tillegg har Anja E. Jacobsen og Helga Aune fra vår samarbeidspartner EY deltatt i teamet.

Vi takker for godt samarbeid med prosjektgruppa i Utdanningsdirektoratet gjennom prosjektperioden. Og ikke minst er vi svært takknemlige for innsatsen og bidragene fra informanter og respondenter. Vi retter en takk til respondentene i spørreundersøkelsen – representanter for skoleeiere i 142 kommuner og fylkeskommuner. Videre takker vi representanter for ti statsforvaltere for deltakelse i intervjuer. Og en stor takk rettes til representanter for oppvekst- og opplæringssektorene – medregnet tillitsvalgte og FAU-representanter – i sju kommuner og to fylkeskommuner, som villig delte verdifull innsikt og erfaringer med oss i intervjuene i case-studiene.

Oslo, 15. februar 2023

Innhold

1 INNLEDNING 4
1.1 Forskningsspørsmålene 4
1.2 Om opplæringsloven 6
1.3 Om regeletterlevelse 10

2 METODE 15
2.1 Gatelykteffekten 15
2.2 Litteraturstudie 16
2.3 Dokumentstudier 16
2.3.1 Statsforvalterens tilsynskalender 16
2.3.2 Statistikk om tilsyn og klagebehandling 17
2.3.3 Kommunenes tilstandsrapporter om oppvekstsektoren 17
2.4 Statistisk analyse 18
2.5 Case-studier 18
2.5.1 Utvalg av case-studie-kommuner og -fylkeskommuner 18
2.5.2 Utvalgte kommuner og fylkeskommuner 19
2.5.3 Om utvelgelseskriterier og indikatorer 20
2.6 Intervjuene 23
2.7 Spørreundersøkelsen 23

3 CASE-STUDIE-KOMMUNENE OG -FYLKENE 28

4 STATLIGE TILTAK KNYTTET TIL OPPLÆRINGSLOVEN 33
4.1 Tilsyn som virkemiddel 33
4.1.1 Om tilsynspraksis i litteraturen 34
4.1.2 Gjennomgang av tilsynsrapporter 36
4.2 Klagebehandling som juridisk virkemiddel 38
4.3 Oppsummering – om tilsyn og klagebehandling 41
4.4 Pedagogiske virkemidler 41
4.4.1 Kompetansehevings- og veiledningstiltak 42
4.4.2 Om kompetansehevingstiltak i spørreundersøkelsen 46

5 REGELETTERLEVELSE – UTFORDRINGER OG ÅRSAKER 48
5.1 Eksisterende kunnskap om etterlevelse av opplæringsloven 48
5.2 Utfordrende lovområder 50
5.3 Hindringer og suksessfaktorer for regeletterlevelse 52
5.3.1 Hvilke faktorer hindrer regeletterlevelse? 52
5.3.2 Hvilke faktorer fremmer regeletterlevelse? 57
5.4 Diskusjon og oppsummering 59

6 GJENNOMGANG AV LOVOMRÅDENE 60
6.1 Om kravet til tilpasset opplæring (§ 1-3) 60
6.1.1 Bestemmelser i lov og forskrift 60
6.1.2 Utfordringer med regelverket 60
6.1.3 Spesielt om kjønnsforskjeller i elevprestasjoner 62
6.1.4 Faktorer som fremmer og hemmer regeletterlevelse 64
6.1.5 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider 66

6.1.6 Oppsummering – tilpasset opplæring 66
6.2 Om spesialundervisning (kapittel 5) 67
6.2.1 Bestemmelser i lov og forskrift 67
6.2.2 Utfordringer med regelverket 68
6.2.3 Forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning 69
6.2.4 Faktorer som fremmer og hemmer regeletterlevelse 71
6.2.5 GSI-tall om spesialundervisning 73
6.2.6 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider 75
6.2.7 Oppsummering – spesialundervisning 75
6.3 Om tidlig innsats (§ 1-4) 76
6.3.1 Bestemmelser i lov og forskrift 76
6.3.2 Utfordringer med regelverket 76
6.3.3 Faktorer som fremmer og hemmer regeletterlevelse 78
6.3.4 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider 79
6.3.5 Oppsummering – tidlig innsats 79
6.4 Om elevenes skolemiljø (kapittel 9 A) 80
6.4.1 Bestemmelser i lov og forskrift 80
6.4.2 Tidligere undersøkelser om kapittel 9 A 80
6.4.3 Utfordringer med regelverket 82
6.4.4 Faktorer som fremmer og hemmer regeletterlevelse 84
6.4.5 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider 86
6.4.6 Oppsummering – Elevenes skolemiljø 86
6.5 Kompetansekrav i grunnskolen 87
6.5.1 Bestemmelser i lov og forskrift 87
6.5.2 Beskrivende statistikk om kompetansekrav i grunnskolen 87
6.5.3 Utfordringer med regelverket 90
6.5.4 Hva forklarer grad av lovoppfyllelse? 90
6.5.5 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider 94
6.5.6 Oppsummering – kompetansekrav 94
6.6 Lærertetthet 94
6.6.1 Bestemmelser i lov og forskrift 94
6.6.2 Om lærernormen 95
6.6.3 Beskrivende statistikk om oppfyllelse av lærernormen 95
6.6.4 Utfordringer med regelverket 96
6.6.5 Faktorer som fremmer og hemmer regeletterlevelse 98
6.6.6 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider 99
6.6.7 Oppsummering – lærertetthet 99
6.7 Om gratisprinsippet (§ 2-15) 99
6.7.1 Bestemmelser i lov og forskrift 99
6.7.2 Utfordringer med regelverket 100
6.7.3 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider 100
6.7.4 Oppsummering – gratisprinsippet 101
6.8 Om vurdering (§ 2-3) 101
6.8.1 Bestemmelser i lov og forskrift 101
6.8.2 Utfordringer med regelverket 102
6.8.3 Faktorer som fremmer og hemmer regeletterlevelse 103
6.8.4 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider 104

6.8.5 Oppsummering – om vurdering 104
6.9 Om språk og språklige minoriteter (§§ 2-5 til 2-8) 105
6.9.1 Bestemmelser i lov og forskrift 105
6.9.2 Utfordringer med regelverket 105
6.9.3 Faktorer som fremmer og hemmer regeletterlevelse 106
6.9.4 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider 107
6.9.5 Oppsummering – språklige minoriteter 108
6.10 Om skoleskyss (kapittel 7) 108
6.10.1 Bestemmelser i lov og forskrift 108
6.10.2 Utfordringer med regelverket 109
6.10.3 Faktorer som fremmer og hemmer regeletterlevelse 109
6.10.4 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider 110
6.10.5 Oppsummering – skoleskyss 110
6.11 Om hensynet til barnets beste (FNs barnekonvensjon) 111
6.11.1 Bestemmelser i lov og forskrift 111
6.11.2 Utfordringer med regelverket 111
6.11.3 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider 112
6.11.4 Oppsummering – hensynet til barnets beste 112
6.12 Om nærskoleprinsippet 113
6.12.1 Bestemmelser i lov og forskrift 113
6.12.2 Utfordringer med regelverket 113
6.12.3 Faktorer som fremmer og hemmer regeletterlevelse 114
6.12.4 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider 114
6.12.5 Oppsummering – nærskoleprinsippet 115
6.13 Andre utfordringer 115
6.13.1 Grenseoppganger mot helselovgivningen 115
6.13.2 Særskilte utfordringer for fylkeskommunene 116
6.13.3 Oppsummering – andre utfordringer 116
7 DISKUSJON, KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER 117
LITTERATUR 122
VEDLEGG 1 – STATISTISK ANALYSE 126
VEDLEGG 2 – SPØRRESKJEMA TIL KOMMUNER 132
VEDLEGG 3 – RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSE TIL KOMMUNER 139

Sammendrag

Resymé

Formålet med denne rapporten er å etablere et kunnskapsgrunnlag om hvilke deler av opplæringsloven som gir opphav til størst utfordringer ute i sektoren, hva som hindrer regeletterlevelse, hva som kjennetegner fylkeskommuner, kommuner og skoler med høy henholdsvis lav grad av etterlevelse, og hvor godt støtten til implementering av regelverket hittil har fungert. Det skal også utarbeides forslag til tiltak for å bidra til at kommuner og fylkeskommuner i størst mulig grad oppfyller de kravene og rettighetene som opplæringsloven med tilhørende forskrifter oppstiller. Utdanningsdirektoratet skal bruke kunnskapsgrunnlaget til å vurdere hvilke tiltak som bør iverksettes i implementeringen den nye opplæringsloven, som er ventet å tre i kraft i 2024.

Vi finner at det er særlig bestemmelsene om tilpasset opplæring, spesialundervisning, skolemiljø (kapittel 9 A), kompetansekrav for lærere, klassestørrelse (lærernormen) samt vurdering av elever som er opphav til størst utfordringer når det gjelder regeletterlevelse. Det er sammensatte årsaker til disse utfordringene, og ikke alle kan løses gjennom støtte- og kompetansehevingstiltak. Vi anbefaler at forståelse og tolkning av enkelte bestemmelser avklares og tydeliggjøres, at enkelte tema i grunn- og videreutdanningstilbudene styrkes, og at veiledningsmateriell og -aktiviteter på noen tema suppleres eller revideres.

Bakgrunn

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (*opplæringsloven*) regulerer utdanning på grunnskole og videregående skole i Norge. Loven er under revidering, og den nye opplæringsloven er ventet å tre i kraft ved oppstart av skoleåret 2024–2025. I tildelingsbrevet for 2021 fikk Utdanningsdirektoratet i oppdrag å «planlegge og iverksette tiltak for å støtte skoler, kommuner og fylkeskommuner i arbeidet med å bruke, tolke og forstå den nye loven og forskriften til loven». Det skal med andre ord utformes ulike implementeringstiltak, og direktoratet har behov for kunnskap om hvordan eksisterende støttetiltak hittil har fungert. Proba fikk tildelt oppdraget *Kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av opplæringsloven* av Utdanningsdirektoratet i april 2022.

Problemstillinger

Denne rapporten besvarer og belyser forskningsspørsmål som er gruppert under de tematiske overskriftene *Utfordringer med regelverket*, *Kommunenes regeletterlevelse*, *Statlige tiltak* og *Kunnskapshull*.

Metode

Vi har brukt en rekke ulike datakilder og metoder i dette prosjektet, nærmere bestemt litteratur- og dokumentgjennomgang, statistisk analyse, case-studier, intervjuer og en spørreundersøkelse.

Funn og resultater

Utfordringer med regelverket

De største utfordringene med regelverket er knyttet til bestemmelsene om tilpasset opplæring, spesialundervisning, skolemiljø (kapittel 9 A), kompetansekrav for lærere, klassestørrelse (lærernormen) samt vurdering av elever.

Våre undersøkelser viser også at noen lovområder gir opphav til utfordringer av mer moderat grad. Det gjelder bestemmelsene om gratisprinsippet, om rettighetene til språklige minoriteter, om skoleskyss og om nærskoleprinsippet.

Kommunenes regeletterlevelse

Det er usikkert om manglende økonomiske ressurser i kommunene er en hovedårsak til brudd på reglene. Men problemer med å rekruttere personell med riktig kompetanse er en viktig årsaksfaktor – særlig for små og perifere kommuner – for manglende regeletterlevelse på kompetansekrav, spesialundervisning og rettighetene til språklige minoriteter.

Både lærere, skoleledere og skoleeiere opplever aktivitetsplikten knyttet til skolemiljøsakene (kapittel 9 A) som uforholdsmessig krevende i svært mange enkeltsaker, spesielt på grunn av dokumentasjonskravene. Det er grunn til å spørre om arbeidsmiljøloven i høy nok grad ivaretar den ansattes interesser i saker som handler om at en ansatt har krenket en elev.

Generelt er det sammensatte årsaker knyttet til de ulike utfordringene med regeletterlevelse, og for flere av utfordringene er det flere faktorer som virker sammen.

God kompetanse og kapasitet samt administrative støttefunksjoner i kommunen er faktorer som fremmer etterlevelse. Andre suksessfaktorer kan imidlertid også være av stor betydning – samarbeid og profesjonsfellesskap mellom skoleledere, felles systemer, rutiner og maler samt en aktiv skoleeier som samarbeider med skolelederne.

Statlige tiltak

Et hovedinntrykk er at tilsyn oppleves som en virksomhet som bidrar til økt regeletterlevelse. Mange er likevel bekymret for omdømmerisiko knyttet til tilsynene.

Lærernormen har ført til økt ressursinnsats i skolen i kommunene, men mye tyder på at dagens bestemmelse er til hinder for fleksibel og behovsrettet fordeling av lærerressurser mellom klasser og mellom skoler.

Spørreundersøkelsen viser at de statlige kompetansehevingstiltak som vurderes som mest nyttige for å løse utfordringer når den nye opplæringsloven skal implementeres er tilskudd til kompetanseutvikling (for eksempel De-Komp), etter- og videreutdanning for skoleledere og lærere, utdanningsdirektoratets kompetansepakker og økt vekt på lovforståelse i grunnutdanningene (lærerutdanningen).

Tiltak mot manglende etterlevelse av regler om vurdering bør etter vår oppfatning settes inn primært i lærer- og skolelederutdanningene. Her vil det trolig kreves støtte i forskningsbasert kunnskap om hvordan vurdering kan bidra til økt læringsutbytte.

Vi mener det er behov for å avklare hvordan bestemmelsene om tilpasset opplæring og spesialundervisning skal avveies mot hverandre – både i utformingen av undervisningstilbudet og når man vurderer behovene til hver enkelt elev.

Det later til å være behov for ytterligere veiledningsmateriell for å avklare hvordan lovkravet om barnet beste-vurderinger skal anvendes i 9 A-saker samt eventuelt også andre bestemmelser i opplæringsloven hvor det kan oppstå fortolkningsproblemer.

Det later også til å være behov for veiledning fra statsforvalterne om praktisering av nærskoleprinsippet.

Vi anbefaler å avklare nærmere hvordan ansvaret for ulike typer tilrettelegging for elever med tilstander som krever oppfølging av medisinsk art skal fordeles mellom skolen og helse- og omsorgstjenestene.

Vi anbefaler også å avklare hvordan bestemmelsen om tidlig innsats skal forstås, og hvilke måltall som skal brukes i monitorering, tilsyn og evaluering.

Vi anbefaler også å tydeliggjøre overfor kommunene hvordan gratisprinsippet skal praktiseres.

Vi anbefaler å gjennomgå veiledningsressursene knyttet til bestemmelsene om språk og språklige minoriteter med tanke på innhold og innretning. Det bør også vurderes å styrke statsforvalternes veiledningsaktiviteter på dette lovområdet.

Det bør vurderes om Utdanningsdirektoratets oppdrag om tilsyn etter opplæringsloven kan legge opp til en mindre rigid tilnærming. Et springende punkt her vil være avveiningen mot hensynet til å oppnå enhetlig praksis på tvers av embetene.

Kunnskapshull

Det bør vurderes å iverksette forskning på effekten av tilsyn på kvalitet og måloppnåelse i skolen.

1 Innledning

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa[1] (heretter omtalt som *opplæringsloven* eller forkortet *oppl.*) regulerer utdanning på grunnskole og videregående skole i Norge. Loven er under revidering, og den nye opplæringsloven er ventet å tre i kraft ved oppstart av skoleåret 2024–2025.[2] I tildelingsbrevet for 2021 fikk Utdanningsdirektoratet i oppdrag å «planlegge og iverksette tiltak for å støtte skoler, kommuner og fylkeskommuner i arbeidet med å bruke, tolke og forstå den nye loven og forskriften til loven».[3] Det skal med andre ord utformes ulike implementeringstiltak, og direktoratet har behov for kunnskap om hvordan eksisterende støttetiltak hittil har fungert. Proba fikk tildelt oppdraget *Kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av opplæringsloven* av Utdanningsdirektoratet i april 2022 (saksnummer: 2022/21).

Formålet med utredningen er å etablere et kunnskapsgrunnlag om hvilke deler av opplæringsloven som gir opphav til størst utfordringer ute i sektoren, hva som hindrer regeletterlevelse, hva som kjennetegner fylkeskommuner, kommuner og skoler med høy henholdsvis lav grad av etterlevelse, og hvor godt støtten til implementering av regelverket hittil har fungert. Det skal også utarbeides forslag til tiltak for å bidra til at kommuner og fylkeskommuner i størst mulig grad oppfyller de kravene og rettighetene som opplæringsloven med tilhørende forskrifter oppstiller. Utdanningsdirektoratet skal bruke kunnskapsgrunnlaget til å vurdere hvilke tiltak som bør iverksettes.

1.1 Forskningsspørsmålene

Denne rapporten besvarer og belyser følgende ni forskningsspørsmål, som er gruppert under fire tematiske overskrifter (A–D):

Tema A: Utfordringer med regelverket

1) Er det deler av regelverket som oppleves som spesielt utfordrende å etterleve?

Tema B: Kommunenes regeletterlevelse

2) Hva skiller de kommuner og fylkeskommuner som i stor grad etterlever regelverket fra de som ikke får det til?

3) Hvilke faktorer og forhold hos kommuner og fylkeskommuner hindrer regeletterlevelse?

4) Hvilke faktorer og forhold hos kommuner og fylkeskommuner bidrar til regeletterlevelse?

Tema C: Statlige tiltak

5) Hvilken rolle spiller tiltak fra statens side for at opplæringsloven etterleves i kommuner og fylkeskommuner?

6) Hvilke tiltak er iverksatt for å sikre regeletterlevelse?

---

[1] LOV-1998-07-17-61. URL: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61.

[2] Ifølge tildelingsbrevet for Utdanningsdirektoratet for 2021 skulle loven tre i kraft i 2023 (URL: https://www.regjeringen.no/contentassets/d7ff3b0447e446a0865cdc409d857825/tildelingsbrev-til-utdanningsdirektoratet-for-2021.pdf) , men det har blitt utsatt til 2024, ifølge opplysninger hentet 15. desember 2022 fra https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/ny-opplaringslov/.

[3] Tildelingsbrev for Utdanningsdirektoratet for 2021. Kunnskapsdepartementet, s. 35. Hentet 15. desember 2022 fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/d7ff3b0447e446a0865cdc409d857825/tildelingsbrev-til-utdanningsdirektoratet-for-2021.pdf.

7) Hvordan fungerer de ulike tiltakene ute i sektor?

8) Hvilke tiltak bør iverksettes for å sikre regeletterlevelse?

Tema D: Kunnskapshull

9) Hva er det vi ikke vet om etterlevelse av opplæringsloven i dag?

Kommentarer og utdypinger til forskningsspørsmålene

Det er et premiss for dette prosjektet at erfaringene fra nåværende opplæringslov i all hovedsak vil ha overføringsverdi for den reviderte loven når den foreligger. Bakgrunnen for dette er at det materielle innholdet i den nåværende og foreslåtte opplæringsloven i stor grad er sammenfallende.

Oppdraget omfatter ikke en vurdering av våre funn opp mot ulike endringsforslag som har blitt framsatt i det pågående arbeidet med revidering av loven. Vi drøfter derfor i hovedsak ikke om foreslåtte lovendringer vil kunne redusere eller forsterke de utfordringer vi identifiserer eller gi opphav til nye utfordringer og problemer.

Prosjektet er avgrenset til å omhandle om reglene etterleves, hvorfor de eventuelt ikke etterleves, og hvor godt tiltak for å fremme etterlevelse fungerer. Det faller dermed utenfor prosjektets rammer å stille spørsmål om regelverket fungerer etter hensikten og om hvilke effekter – tilsiktede eller utilsiktede – regelverket måtte ha. Prosjektet er ikke en evaluering av opplæringsloven og heller ikke av utdanningssektoren.

I fortløpende dialog med oppdragsgiver – spesielt gjennom utveksling av utkast til intervjuguider og spørreskjema – har vi prioritert å belyse utfordringer med regelverket og graden av etterlevelse (tema A og B) – delvis på bekostning av vurdering av statlige tiltak for å fremme regeletterlevelse (tema C). Innenfor tema C har vi undersøkt hvilke tiltak som har blitt iverksatt (forskningsspørsmål 6), hvilken rolle statlige tiltak har spilt for regeletterlevelse, hvordan tiltakene har fungert i kommunene og fylkeskommunene (forskningsspørsmålene 5 og 7), og hvilke tiltak det er behov for (forskningsspørsmål 8).

Et viktig bakgrunnsdokument i prosjektet er høringsnotatet *Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskolelova*. For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at dette prosjektet ikke omfatter lov om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova).[4]

Vi har ikke data på kommunenivå for etterlevelse av alle deler av opplæringsloven. For enkelte deler av loven kan vi derfor heller ikke vurdere hva som kjennetegner kommuner som etterlever/ikke etterlever bestemmelsene (jf. forskningsspørsmål 2).

Spørsmål 9) om kunnskapshull kan forstås på to måter, alt etter hvem sin kunnskap det er man sikter til. Vi har i hovedsak lagt til grunn at det handler om Utdanningsdirektoratets kunnskap om sektorens regeletterlevelse. Men i noen sammenhenger har vi også identifisert udekket kunnskapsbehov blant aktørene ute i sektor. Dette belyses også indirekte gjennom spørsmålet om behov for støttetiltak i spørreundersøkelsen.

De fleste lovområdene som her omtales som utfordrende med tanke på regeletterlevelse, har blitt identifisert gjennom intervjuer og spørreundersøkelse. Et unntak er det vi omtaler som resultatulikhet på gruppenivå, nærmere bestemt kjønnsforskjeller i elevprestasjoner. Her har vi basert oss på eksisterende forskning og offentlige utredninger.

Om denne rapporten

Videre i dette innledningskapitlet skriver vi overordnet om opplæringsloven og regeletterlevelse. I kapittel 2 redegjør vi for metodebruken i prosjektet. Kapittel 3 gir korte beskri-

[4] Privatskolelova het friskoleloven (lov om frittståande skolar) fram til 15. juni 2022.

velser av de sju kommunene og de to fylkeskommunene som er brukt som case-studier i prosjektet.

I kapittel 4 redegjør vi for de viktigste relevante virkemidlene som statlige aktører kan anvende for å understøttelse og bidra til regeletterlevelse i opplæringssektoren. I kapittel 5 identifiserer vi de lovområdene som i størst grad representerer utfordringer med hensyn på regeletterlevelse.

I kapittel 6, som utgjør nær halvdelen av rapporten, tar vi for oss hvert enkelt av de mest utfordrende lovområdene, analyserer årsaker og vurderer og drøfter aktuelle tiltak. I kapittel 7 gjennomgår, oppsummerer og drøfter vi viktige funn, og vi utleder anbefalinger.

1.2 Om opplæringsloven

Kort om opplæringsloven i et rettsvitenskapelig/rettsfilosofisk perspektiv

Opplæringsloven er den grunnleggende rettskilden for den juridiske styringen av den norske opplæringssektoren. Øvrige rettskilder er annen lovgivning, mange og detaljerte forskrifter, rundskriv, veiledninger samt lokale vedtekter og retningslinjer.

> «Alt i alt har vi ikke bare med å gjøre en omfattende lovgivning, for den er også uoversiktlig og komplisert. Det er en klar forventning fra myndighetenes side at de som arbeider i skolen, kjenner til og forstår hvordan lovverket regulerer virksomheten.» (Andenes og Møller, 2016, s.15).

Andenes og Møller (2016) beskriver hvordan norsk skole gjennom de siste tiårene har blitt gjenstand for økende grad av sentral styring og av evidensbaserte tilnærminger til styring og av nye forståelser av profesjonalitet. Dette er i tråd med internasjonale trender som vektlegger markedsorientering, resultatvurdering og rettsliggjøring. Med *rettsliggjøring* mener vi at mange bestemmelser er formulert slik at de gir elevene bestemte, individuelle rettigheter, som erstatning for bestemmelser som for eksempel kunne fastsette hvordan skolen skal, kan og bør utforme tilbudet. Mer allment forstås rettsliggjøring som at:

> «Større områder og flere detaljer i samfunnslivet er regulert av lover og direktiver, at domstolers og andre rettslige institusjoners beslutningsevne øker på bekostning av politiske og administrative organer, og at *interesser i økende grad blir formulert som rettskrav*.» (Jakhelln og Møller, 2016, s. 36)[5]

Et illustrerende eksempel er kapittel 9 A, som gir hver enkelt elev *rett til* et «eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring». Dette kapittelet erstattet tidligere kapittel 9a. Kapittel 9a erstattet i sin tur tidligere bestemmelser i en rekke ulike lover og forskrifter, blant annet en passus i den tidligere formålsparagrafen, der det het:

> «Alle som er knytte til skolen eller til lærebedriftene, skal arbeide for å hindre at elevar, lærlingar og lærekandidatar kjem til skade eller blir utsette for krenkjande ord eller handlingar. (Utdannings- og forskingsdepartementet, 2002, s. 3)»

Her pålegges de ansatte å arbeide for å hindre skader og krenkelser, men uten at dette er formulert som en rettighet som tilfaller elevene.

Elevenes status som selvstendige rettssubjekter innebærer at den enkelte eleven *kan* påberope seg rett til den i lov eller forskrift fastsatte undervisning, og kan holde kommunen ansvarlig om denne retten ikke oppfylles (Jakhelln og Møller, 2016). Rettsliggjøringen endrer også omverdenens syn på og forventninger til skolen:

[5] Jakhelln og Møller (2016) referer til sluttrapporten fra Maktutredningen fra 2003, s.36.

> «Dessuten blir skolen konfrontert med kompetente og/eller pågående foreldre som har kunnskap om hvilke rettigheter de kan kreve for egne barn. Dette betyr at både skoleledere og lærere i økende grad forventes å forankre og begrunne egen praksis med referanse til lovverket.» (Andenes og Møller, 2016, s. 15-16)

Historikk

Dagens opplæringslov ble vedtatt i 1998, og erstattet den tidligere grunnskoleloven fra 1969,[6] lov om videregående opplæring fra 1974,[7] fagopplæringsloven fra 1980[8] og lov om velferd for elever og studenter fra 1986.[9] Gjennom årene har den blitt endret over 50 ganger (Stette, 2021).

Opplæringslovutvalget ble oppnevnt i statsråd 22. september 2017. Utvalgets fikk i oppgave å utrede og vurdere behovet for regulering av «grunnopplæringens område» (NOU 2019:23). Utredningen viste at dagens opplæringslov med tilhørende forskrifter på mange måter fungerer etter intensjonen, men også at det eksisterer en del utfordringer. Blant annet er loven svært omfattende, oppstykket og detaljert (KD, 2021, s. 38). Opplæringsutvalget foreslo derfor i *Ny opplæringslov* (NOU 2019:23) både en ny opplæringslov og prinsipper for regelstyring på grunnopplæringens område. Det foreligger et høringsnotat (KD, 2021), og fristen for høringsrunden var 20. desember 2021.[10] En lovproposisjon er forventet framlagt våren 2023.[11]

Formålet med den nye loven, som tidligst vil gjelde fra skoleåret 2024–2025, er å gjøre den mer oppdatert, tilgjengelig og tilpasset (KD, 2021, s. 38). Med forslaget til ny opplæringslov har Kunnskapsdepartementet som mål å skape et rammeverk som sikrer alle opplæring av høy kvalitet, uavhengig av bosted, ønsker og behov. Departementet foreslår både å videreføre de deler av regelverket som fungerer, innføre nye regler, og endre deler av det eksisterende regelverket. Endringene som foreslås gjelder både grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Parallelt med arbeidet med den nye loven pågår et arbeid med å revidere forskriftene.

Lovforslaget innebærer relativt få innholdsmessige endringer av opplæringsloven. I lys av de identifiserte utfordringene med dagens opplæringslov, er det likevel foreslått endringer som tar sikte på å, blant annet, gjøre loven mer brukervennlig og tilgjengelig, samt tydeliggjøre aktørenes ansvar og roller. Dette skal i større grad ivareta behovene til barn, unge og voksne i grunnopplæringen samt presisere hvilke kunnskapsgrunnlag som skal ligge til grunn for skjønnsutøvelse hos de ansvarlige aktørene. Det foreslås blant annet at overordnede prinsipper om god opplæring, trygt skolemiljø og medvirkning plasseres i lovens innledende kapitler. I tillegg ønsker departementet at universell opplæring, forsterket innsats og individuelt tilrettelagt opplæring innføres som nye betegnelser og bestemmelser i loven.

Lovutvalget har foreslått å oppheve en del regler i den hensikt å styrke øvrige bestemmelser og skape et mer gjennomslagskraftig lovverk. Eksempler på regler som foreslås opphevet, er reglene om åremålstilsetting av rektorer og praksisplass for lærerstudenter. Det anbefales også å legge til rette for

---

[6] LOV-1969-06-13-24.

[7] LOV-1974-06-21-55.

[8] LOV-1974-06-21-55.

[9] LOV-1986-05-09-19.

[10] *Høyring: Forslag til ny opplæringslov og endringar i friskolelova*. Hentet 27. februar 2022 fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-opplaringslov/id2868810/.

[11] *Ny opplæringslov med forskrifter fra august 2024.* Hentet 15. desember 2022 fra https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/ny-opplaringslov/.

> «økt fleksibilitet i fag- og timefordelingen, færre krav om planer og systemer som sakkyndige vurderinger og tilstandsrapporter, og færre krav om hvordan samarbeid og involvering skal organiseres.» (KD, 2021)

Dette er tematikk som ikke vil bli berørt i denne rapporten. Departementet presiserer også i høringsnotatet (KD, 2021) at det i tillegg til endringer i regelverket er nødvendig med kompetanseheving i opplæringssektoren for å sikre opplæring av høy kvalitet og løse utfordringer med frafall, mobbing, ekskludering og utenforskap.

Om NOU 2019:23 *Ny opplæringslov*

I NOU 2019:23 *Ny opplæringslov* beskriver utvalget utfordringer med regelstyring i opplæringsloven. De har blant annet pekt på at flere av reglene i opplæringsloven har virket i lang tid, og at det dermed er en risiko for at loven inneholder regler som ikke virker slik de var ment og derfor ikke foreskriver handlinger som samsvarer med dagens kunnskapsgrunnlag. Utvalget viser også til at lovreglene på opplæringsområdet i liten grad har blitt evaluert. Derfor er det lite konkret kunnskap om hvorvidt reglene har hatt de virkningene de var ment å ha.

> «Det har vært en utfordring for Opplæringslovutvalgets arbeid at det finnes lite utdanningsrettslig litteratur eller forskning og for øvrig lite kunnskap om hvordan regelstyring fungerer på opplæringsområdet.» (NOU 2019:23, s. 55–56)

Det er også vanskelig å konkludere med hva som skyldes effekter av lover, da det er vanskelig å skille mellom det som er resultat av lovreglene, og det som skyldes andre forhold.

Videre skriver utvalget at verken tilsyn, klagebehandling, rettspraksis eller utarbeidede rapporter gir grunnlag for konklusjon om hvilke regler som har særlig lav eller høy grad av etterlevelse. Det finnes omfattende dokumentasjon om regelbrudd på eksempelvis regler om skolemiljø, fastsettelse av standpunktkarakter, spesialundervisning og annen særskilt tilrettelegging, men man vet ikke om mange brudd skyldes en høyere forekomst av regelbrudd på disse områdene eller at disse reglene undersøkes oftere enn andre regler. Dette har vi kalt «gatelykteffekten» og er utdypet i metodekapitlet i punkt 2.1.

Utvalget har hatt som mål å tydeliggjøre innholdet i lovteksten, slik at den lettere kan forstås uten at man må oppsøke andre kilder. Det er også et mål å få et mindre fragmentert regelverk og mer sammenheng mellom reglene som gjelder for grunnskolen og videregående opplæring. Videre har utvalget hatt et mål om å unngå dobbeltregulering og særregulering av forhold som er regulert i sektorovergripende lover som kommuneloven og forvaltningsloven. Utvalget foreslår også å tydeliggjøre hvilken kunnskap som skal ligge til grunn for de skjønnsmessige vurderingene som deler av loven legger opp til, i tillegg til økt fleksibilitet i fag- og timefordelingen, færre krav om planer og systemer som sakkyndige vurderinger og tilstandsrapporter og færre krav om hvordan samarbeid og involvering skal organiseres. Disse ambisjonene er i hovedsak videreført i høringsnotatet (KD, 2021).

Som nevnt, legger vi til grunn at erfaringene fra nåværende opplæringslov i all hovedsak vil ha overføringsverdi for denne rapportens formål og de angitte forskningsspørsmålene.

Opplæringslovens forankring og formål

Opplæringsloven har en konstitusjonell forankring i Grunnloven § 109, som gir alle rett til utdanning, og har sin folkerettslige forankring i artikkel 26 i *Verdenserklæringen om menneskerettigheter*, som gir alle rett til gratis undervisning.

Opplæringsloven regnes som en typisk rammelov, idet den gjengir hovedtrekkene for opplæring og vurdering, mens departementet gis omfattende fullmakter til å gi forskrifter om fagenes innhold samt mål for, omfang av og gjennomføring av opplæringen (Jakhelln og Møller, 2016).

Opplæringslovens formålsparagraf er vidtfavnende. Vi gjengir den i sin helhet:

> «§ 1-1. Formålet med opplæringa
>
> Opplæringa i skole og lærebedrift skal, i samarbeid og forståing med heimen, opne dører mot verda og framtida og gi elevane og lærlingane historisk og kulturell innsikt og forankring.
>
> Opplæringa skal byggje på grunnleggjande verdiar i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfridom, nestekjærleik, tilgjeving, likeverd og solidaritet, verdiar som òg kjem til uttrykk i ulike religionar og livssyn og som er forankra i menneskerettane.
>
> Opplæringa skal bidra til å utvide kjennskapen til og forståinga av den nasjonale kulturarven og vår felles internasjonale kulturtradisjon.
>
> Opplæringa skal gi innsikt i kulturelt mangfald og vise respekt for den einskilde si overtyding. Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.
>
> Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skapargleda, engasjement og utforskartrong.
>
> Elevane og lærlingane skal lære å tenkje kritisk og handle etisk og miljøbevisst. Dei skal ha medansvar og rett til medverknad.
>
> Skolen og lærebedrifta skal møte elevane og lærlingane med tillit, respekt og krav og gi dei utfordringar som fremjar danning og lærelyst. Alle former for diskriminering skal motarbeidast.»

Kommunenes og fylkeskommunenes ansvar

Opplæringsloven kapittel 13 omhandler ansvarsdelingen mellom stat, kommune og fylkeskommune. I korthet skal kommunen oppfylle retten til grunnskoleopplæring for alle innbyggerne i kommunen (jf. § 13-1), og fylkeskommunen har et tilsvarende ansvar for videregående opplæring for fylkets innbyggere (jf. § 13-3). For øvrig inneholder kapitlet blant annet bestemmelser om ansvar for opplæring i barnevernsinstitusjoner (§ 13-2), fengsel (§ 13-2 a) og helseinstitusjoner (§ 13-3 a). Videre plasseres ansvar for skoleskyss (§ 13-4; se nærmere om dette i punkt 6.10 nedenfor), samarbeidsplikt mellom skole og barnehage (§ 13-5; se nærmere om dette i punkt 6.3), kulturskoletilbud (§ 13-6), skolefritidsordning (§ 13-7), leksehjelp (§ 13-7 a) og leirskoletilbud (§13-7 b). Til sist fastslås det i § 13-10 at

> «Kommunen og fylkeskommunen har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, også å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllast.»

Oversikt over lovkapitlene

En oversikt over opplæringslovens kapitler og innhold er gjengitt i *Tekstboks 1-1*. Vi redegjør nærmere for enkeltbestemmelser i kapittel 6.

Forskjeller mellom grunnskole og videregående skole

Vi ser at flere av kapitlene i utgangspunktet er felles for grunnskole og videregående skole. Kapitlene 3, 4 og 12 er særskilt for det videregående trinnet, mens kapittel 2 omhandler grunnskolen.

Det vil føre for langt her å redegjøre i detalj for hvordan loven regulerer de to trinnene, men fraværsgrensa og opplæring i bedrift er to lovområder knyttet til videregående opplæring som blir omhandlet i denne rapporten; se punkt 6.13.2.

Tekstboks 1-1. Oversikt over kapitlene i lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

Kapittel 1. Formål, verkeområde og tilpassa opplæring m.m. (§§ 1-1 – 1-6)
Kapittel 2. Grunnskolen (§§ 2-1 – 2-16)
Kapittel 3. Vidaregåande opplæring (§§ 3-1 – 3-14)
Kapittel 4. Vidaregåande opplæring i bedrift (§§ 4-1 – 4-8)
Kapittel 4 A. Opplæring spesielt organisert for vaksne (§§ 4 A-1 – 4 A-14)
Kapittel 5. Spesialundervisning (§§ 5-1 – 5-9)
Kapittel 6. Samisk opplæring (§§ 6-1 – 6-4)
Kapittel 7. Skyss og innlosjering (§§ 7-1 -- 7-6)
Kapittel 8. Organisering av undervisninga (§§ 8-1 - 8-4)
Kapittel 9. Leiing, funksjonar, utstyr og læremiddel i skolen (§§ 9-1 -- 9-7)
Kapittel 9 A. Elevane sitt skolemiljø (§§ 9 A-1 – 9 A-16)
Kapittel 10. Personalet i skolen m.m. (§§ 10-1 – 10-11)
Kapittel 11. Organ for brukarmedverknad i skolen (§§ 11-1 – 11-10)
Kapittel 12. Organ knytte til fagopplæring i bedrift (§§ 12-1 – 12-7)
Kapittel 13. Ansvaret til kommunen, fylkeskommunen og staten (§§ 13-1 – 13-10)
Kapittel 14. Tilsyn m.m. (§§ 14-1 – 14-4)
Kapittel 15. Bruk av forvaltningslova. Opplysningsplikt m.m. (§§ 15-1 – 15-10)
Kapittel 16. Iverksetjing og overgangsreglar. Endringar i andre lover (§§ 16-1 – 16-2)

Viktige forskrifter

Vi gjengir her forskrifter som Kunnskapsdepartementet har gitt i medhold av opplæringsloven og som er relevante for denne rapporten. Den mest sentrale er forskrift 23. juni 2006 nr. 724 (*forskrift til opplæringslova*). Forskriften med sine 25 kapitler er svært omfangsrik og gjelder hele opplæringsloven. *Læreplanverket* er forskrifter til opplæringsloven og skal styre innholdet i opplæringen. Læreplanverket består av en overordnet del,[12] fag- og timefordelingen[13] og læreplaner i fag. Overordnet del utdyper verdigrunnlaget i opplæringslovens formålsparagraf og de overordnede prinsippene for grunnskoleopplæringen. Forskrift 31. mai 2021 nr. 1825 om rammeplan for skolefritidsordningen[14] er gitt i samsvar med oppl. § 13-7, og gjelder skolefritidsordninger som er omfattet av denne bestemmelsen.

1.3 Om regeletterlevelse

Hva er «regeletterlevelse»?

Mausethagen m. fl. (2019) definerer *regelverksetterlevelse* slik:

---

[12] Forskrift om utfylling av dei overordna måla og prinsippa for opplæringa i grunnskolen og i den vidaregåande opplæringa. FOR-2017-09-01-1332.

[13] Tabeller for fag- og timefordeling og tilbudsstruktur (Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur Udir-1-2022, Fleksibilitet i fag- og timefordelingen og Endring i fag- og timefordelingen for norsk og engelsk yrkesfag). Tabellene har status som forskrifter. Hentet 14. desember 2022 fra https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fag-og-timefordeling/.

[14] FOR-2021-05-31-1825.

> «Begrepet er knyttet til det engelske begrepet «compliance», og med synonymer som «obedience to» eller «adherence», på norsk knyttet til overholdelse, etterlevelse og det å etterkomme et spesifikt ønske – i denne sammenheng samsvar med det som er uttrykt gjennom regelverket. Med «regel» refererer vi til selve lovteksten eller forskriften, og med regelverket henviser vi til opplæringsloven med forskrifter. Med regelverksetterlevelse refererer vi til det å handle i samsvar eller overensstemmelse med regelen, der «samsvar» er definert ut fra en rimelig tolkning av regelen.» (Mausethagen m. fl., 2019)

Vi finner at denne definisjonen er velegnet også for dette prosjektet. Vi vil imidlertid holde oss til betegnelsen *regeletterlevelse*, da dette er et innarbeidet juridisk faguttrykk som dessuten brukes i prosjektets oppdragsbeskrivelse. Vi oppfatter at det ikke er noen semantiske forskjeller mellom regeletterlevelse og regel*verks*etterlevelse.

De samme forfatterne reflekterer videre over hvordan regeletterlevelse er noe som oppstår i et samspill mellom regelverksteksten, de ulike aktørenes tolkninger av den, implementering av regelverket i virksomhetene, og sist men ikke minst, økonomiske, politiske, ressursmessige og andre rammebetingelser. De setter også begrepet inn i en forvaltningspolitisk kontekst, der det kan knyttes til det de kaller et «implementerings- og kontrollperspektiv».

Regeletterlevelse knyttes kanskje primært til statsforvalternes tilsynsaktivitet. Her kontrolleres det at praksis er i samsvar med regelverket. Det er da som regel juridisk skjønn og profesjonsutøvelse som kommer til anvendelse.

Vi anlegger et mer samfunnsvitenskapelig perspektiv, hvor vi i hovedsak tar utgangpunkt i andres vurderinger av hvorvidt tolkninger og praksiser er eller ikke er i samsvar med regelverket. Ut fra dette identifiserer og beskriver vi utfordringer knyttet til spesifikke deler av og/eller bestemmelser i dagens lovverk med tanke på å utforme tiltak for implementering og økt etterlevelse av den nye opplæringsloven.

Slike utfordringer kan komme til uttrykk på minst to måter. De kan ha gitt opphav til konkrete regelbrudd, som da kommer til syne i form av avvik i tilsynsrapporter, klagesaker og eventuelle rettslige søksmål, eller andre dokumenterte uttrykk. Og dels kan utfordringer komme til uttrykk gjennom de konkrete erfaringer som er gjort i sektor, men uten at det nødvendigvis har kommet til uttrykk i skriftlige kilder. Slike erfaringer kan for eksempel være opplevde målkonflikter, eller at tilgjengelige ressurser oppleves som utilstrekkelige for å møte lovens krav, slik at ikke-lovpålagte aktiviteter derfor må nedprioriteres.

Dette innebærer i sin tur at det er ulike måter å måle eller observere regeletterlevelse på. For noen lovområder – slik som områdene som regulerer lærernorm og kompetansekrav for lærere – finnes objektive kriterier og tilgjengelig statistikk, som vi har brukt. På andre områder, for eksempel der det utvises skjønn, er det vanskeligere å fastslå hva som er å betrakte som i samsvar med regelverket og hva som ikke er det. Men som nevnt, har vi her basert oss på ulike aktørers opplevelser og erfaringer som vi har innsamlet gjennom intervjuer og spørreundersøkelse.

Utfordringer for regeletterlevelse

Flere forhold påvirker en lovbestemmelses gjennomslagskraft, og vi nevner særlig tre motvirkende faktorer som kan gjøre seg gjeldende (Mathiesen, 2005).

1) Manglende kjennskap til en lov eller lovbestemmelse. Det er ikke alltid en lett øvelse å utlede av lovteksten hva som er den korrekte rettsregelen eller hvordan regelen skal forstås. Da vil informasjon om loven og hvordan den er å forstå være et viktig tiltak.

2) Utilstrekkelige ressurser; det være seg penger eller mennesker, til å oppfylle pliktene etter lovteksten.

3) Lovkravet bryter med etablerte normer om adferd. I så fall vil det være en motvilje som må overvinnes for å sikre lovens gjennomslagskraft.

Forutsetninger for regeletterlevelse

Opplæringslovens innretning påvirker maktforhold, kompetansekrav og profesjonsutøvelse i skolen. Det stilles høyere krav til juridisk kompetanse, noe som i sin tur gjør at juristenes arbeidsfelt rykker nærmere inn på den konkrete skolehverdagen. Men det stilles også økte krav til at også pedagogene og de andre profesjonene i norsk skole skal inneha juridisk kompetanse, slik at de blir i stand til å utforme undervisningstilbud, øvrige tjenester og saksbehandlingsrutiner i samsvar med regelverket.

> «[…] vi [kan] foreløpig konkludere med at lovgivningen i skolesektoren byr på store utfordringer. I tillegg til den formelle lovgivningen er det et omfattende forskriftsverk og en stor og uoversiktlig mengde med sentrale og lokale vedtekter, retningslinjer, veiledninger osv. Det er i liten eller ingen grad rettspraksis (domstolsavgjørelser) eller systematiserte oversikter over forvaltningspraksis. Den juridiske litteraturen er begrenset. Rettsanvenderne er ofte henvist til utilstrekkelige hjelpemidler når innholdet i vanskelige og skjønnsmessige regler skal fastsettes.» (Andenæs, 2016)

Aktørene som er satt til å forvalte rettighetene og pliktene som følger av opplæringsloven, er i all hovedsak personer uten juridisk profesjonsutdannelse (ikke-jurister). Samtidig er det snakk om en lov som setter rammene for et grunnleggende samfunnsoppdrag, nemlig å fremme en felles referanseramme som skal gi et solid verdifundament og kunnskaper til elevmassen. Det er derfor viktig å sikre at loven er tilstrekkelig forståelig og tilgjengelig for de som generelt skal forvalte den. Proba ser dette prosjektet som et ledd i de sentrale skolemyndighetenes arbeid med å styrke den juridiske kompetansen til ikke-juristene i skoleverket, med formål å styrke regeletterlevelsen.

En annen gruppe ikke-jurist-aktører er elevene selv og deres foresatte. Selv om disse ikke er den primære målgruppa for Utdanningsdirektoratets kompetansestyrkingstiltak, er det viktig å ha *in mente* at et viktig rettssikkerhetsprinsipp er at lovene skal være tilgjengelige og forståelige for dem som loven angår.

Aune (2016) peker på fem forhold eller faktorer som er kritiske for at en rettighet skal bli oppfylt i praksis:

- Personalet må få opplæring om rettsregelen, slik at de forstår den, og den må gjennomføres i den faglige skjønnsutøvelsen
- Det må være et fungerende samarbeid mellom skole og hjem
- Skoleeier må sikre og dokumentere gjennomføring av rettsregelen
- Utdanningsmyndighetene må føre tilsyn og gi veiledning
- Politikere på lokalt og nasjonalt nivå må presisere at praksis må være lik i hele landet og for alle elever

Aktørbildet og faktorer som påvirker regeletterlevelse

Ovenfor viste vi til foresatte som aktører inn mot opplæringssektoren. I tillegg kommer en rekke andre, som vist i «Aktører»-kolonnen i Tabell 1-1. Helt til høyre i tabellen framkommer det at det også er en lang rekke utenomrettslige faktorer som påvirker kommunenes og fylkeskommunenes evne og muligheter til å omsette regelverkets mangfoldige bestemmelser til praksis.

Om enkeltvedtak og klagemuligheter

Ved vurdering av regeletterlevelse på opplæringslovens område, må regelanvenderen også forstå de forvaltningsmessige reglene. Derfor gis en kort summarisk gjengivelse av reglene nedenfor.

Tabell 1-1. Lovgivning og rettsanvendelse. Deltakere, prosesser og utenomrettslige faktorer. Tilpasning av tabell i Andenæs (2016).

Nivå	Aktører	Prosesser	Utenomrettslige faktorer
Lovgiver	Stortinget Departement Utvalgsdeltakere Høringsinstanser	Utredning Utforming Høring	Informasjonstilgang Interesser og verdisyn Økonomiske rammer
Lovtolker I (sentralt)	Departement Direktorat	Utvikling av forskrifter Prinsipptolkning	Styringshensyn Alternative mål Kapasitet/ressurser Informasjonstilgang Faglig forankring
Lovtolker II (lokalt)	Kommunal politisk ledelse Kommunal skoleadministrasjon (skoleeier) Statsforvalter	Utvikling av lokale regler Prinsippavgjørelse Tilsyn	Økonomi Alternative mål Informasjonstilgang Fagideologi Politisk gevinst Kunnskapsnivå
Lovanvender	Skoleeiere Skoleledere Lærere	Vurdering av behov/krav Planlegging/utføring av tiltak	Ressurser Fagideologiske normer Systemkrav Pedagogisk kunnskap Juridisk kunnskap Moral Rutiner Erfaring Situasjon Klientegenskaper
Publikum, herunder rettighetshavere (elever og foresatte)	Elever Foresatte	Framstilling av behov og tiltak Bruk av tiltakene	Rettighetsfokusering «Forbrukerideologi» Formuleringsevne Systemkunnskap Erfaring

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)[15] omfatter all virksomhet som drives av forvaltningsorganer.[16] Dette innebærer at alle offentlige skoler[17] og de ansatte må følge forvaltningslovens regler.

Enkeltvedtak er en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet, og som er bestemmende for rettighetene og pliktene til en eller flere bestemte personer.[18] Typiske enkeltvedtak er avgjørelser som fastsetter en elevs rettigheter, eksempelvis til spesialundervisning eller fritak fra aktiviteter av hensyn til religiøs eller filosofisk overbevisning. Også et vedtak om avvisning er et enkeltvedtak.

Myndigheten til å fatte enkeltvedtak etter opplæringsloven ligger normalt til kommunen eller fylkeskommunen. Myndigheten kan delegeres til eksempelvis rektor eller annen

[15] LOV-1967-02-10

[16] LOV-1967-02-10 § 1.

[17] Forvaltningsloven gjelder som hovedregel ikke for private lærebedrifter.

[18] LOV-1967-02-10 § 2 første ledd bokstav a og b.

leder ved skolen. Det kreves at delegeringen er forsvarlig av hensyn til kompetanse og kapasitet, og dette kan være en krevende vurdering.

I forvaltningsloven er det regler om saksbehandling. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler supplerer dermed saksbehandlingsreglene som framgår av opplæringsloven. Når det skal fattes enkeltvedtak, har skolen en plikt til å følge disse reglene, og dette kan være utfordrende dersom man mangler forvaltningsrettslig kompetanse.

Av forvaltningsloven § 28 framgår det at enkeltvedtak kan påklages av en part eller andre med rettslig klageinteresse. Retten til å klage på enkeltvedtak er ikke begrenset til partene i en sak, men gjelder også andre med rettslig klageinteresse.

2 Metode

Vi har brukt en rekke ulike datakilder og metoder i dette prosjektet: Litteratur- og dokumentgjennomgang, statistisk analyse, case-studier, intervjuer og spørreundersøkelse. Nedenfor redegjør vi for alle disse tilnærmingene. Men først redegjør vi for en metodeutfordring – nemlig risiko for en type oppmerksomhetsskjevhet som kalles *gatelykteffekten* – som potensielt kunne gjøre seg gjeldende for all metodikk i prosjektet.

2.1 Gatelykteffekten

Som nevnt, har opplæringsloven et svært omfattende virkeområde, ved at den regulerer svært mange aspekter av drift, organisering og innhold i norsk skole.

I en gammel og forslitt vits svarer en full mann – på spørsmål om det er i nærheten av lyktestolpen som han står krumbøyd under, at han har mistet nøklene sine – at «Nei, men det er her det er lyst». Denne vitsen illustrerer en observasjonsskjevhet som kalles gatelykteffekten, eller på engelsk «the streetlight effect» eller «the principle of the drunkard's search» (Kaplan, 1964).

Gatelykteffekten kan gi opphav til skjevheter på minst to måter. Dels kan den gi oppmerksomhetsskjevhet i retning av de områdene der man har data, det være seg i form av statistikk eller andre typer kildemateriale. Opplæringslovutvalget var for eksempel oppmerksom på gatelykteffekten:

> «Verken tilsyn, klagebehandling, rettspraksis eller de ovennevnte rapportene gir grunnlag for å gi noen konklusjon om hvilke regler som har særlig lav eller høy grad av etterlevelse. Gjennomgående er det god dokumentasjon av brudd på reglene når det gjelder temaer som skolemiljø, prosedyrer for fastsettelse av standpunktkarakter, spesialundervisning og annen særskilt tilrettelegging. *Det er derimot uklart om årsaken er høyere forekomst av regelbrudd på disse områdene, eller om det oftere avdekkes brudd på disse områdene fordi etterlevelsen av disse reglene undersøkes oftere enn etterlevelsen av andre regler*.» (NOU 2019:23, s. 128, vår utheving)

Og dels kan gatelykteffekten gi skjevheter i retning av det som ulike aktører er mest opptatt av, og som dermed dominerer diskursen på feltet.

Men gatelykteffekten må ikke forveksles med det faktum at noen regler er og skal være viktigere enn andre – og dette gjelder særlig de reglene som ivaretar grunnleggende plikter og rettigheter. Kravet til tilpasset opplæring (§ 1-3) tar for eksempel sikte på å sikre at elevene får et pedagogisk tilbud som de kan nyttiggjøre seg av.

I vår forskningsmetodikk har vi gjort flere tiltak for å motvirke at gatelykteffekten skulle påvirke konklusjonene i denne rapporten, særlig i utforming av intervjuguider og spørreskjema (se punkt 2.6 og 2.7).

Vi vil også påpeke at gatelykteffekten gjør seg gjeldende også på et høyere analytisk nivå i dette prosjektet. Innledningsvis (punkt 1.1) beskrev vi prosjektets avgrensning, og påpekte at spørsmål om regelverkets hensiktsmessighet faller utenfor prosjektets tematikk. Slik sett kan enhver avgrensning av et prosjekt betraktes som en form for *tilsiktet* gatelykteffekt – man bestemmer seg for hva som skal belyses og hva som skal forbli «uopplyst». En viktig implikasjon av dette er at når våre konklusjoner og anbefalinger i hovedsak er utformet ut fra et implementeringsperspektiv, så kan dette ikke tas til inntekt for at regelverksutformingen er uproblematisk.

2.2 Litteraturstudie

Formålet med litteraturstudien har vært å identifisere litteratur som omhandler utfordringer og regeletterlevelse spesifikt. Litteratur om mer generelle emner innenfor pedagogikk og skoleforskning faller da utenfor.

Vi har gjort litteratursøk i åpne databaser og har søkt å finne relevant litteratur, herunder i både fagfellevurdert forskning og ikke-fagfellevurderte rapporter (såkalt *grå-litteratur*). Ved å søke på bare 'opplæringsloven' i Google Scholar fikk vi 8100 treff. Treffene består av vitenskapelige artikler, bachelor- og masteroppgaver, samt offentlige forskningsrapporter hvor opplæringsloven er tematisert/aktualisert. Vi så det som lite hensiktsmessig å gjennomgå alt, da betydelige deler av litteraturen, basert på tittel eller sammendrag, så ut til å falle utenfor våre avgrensninger av problemstillingene. Derfor spisset vi søket ved å først legge til begrepet «regeletterlevelse», der treffet ble redusert til 47 arbeider. Av disse består mesteparten av bachelor- og masteroppgaver som er forfattet ut fra forskjellige fagdisipliner, eksempelvis juss, pedagogikk og statsvitenskap. Vi har redegjort for resultater og funn i noen av disse arbeidene.

Vi har ikke ekskludert litteratur på engelsk, men heller ikke gjort aktive søk med engelske søkeord. Blant annet har vi vurdert publikasjoner på engelsk fra LEX-EL-prosjektet og annen litteratur som har dukket opp i referanse- og siteringssøk. Vi mener litteraturen vi aktivt viser til, i kombinasjon med annen datainnsamling, i høy grad har gitt en god forskningsmessig basis for å svare ut problemstillingene i prosjektet.

I tillegg har vi utført referansesøk og siteringssøk med utgangspunkt i fire sentrale arbeider:

- Deloitte (2019). Evaluering av nytt kapittel 9 A i opplæringsloven. (Deloitte rapport: 2019). Utgiver: Utdanningsdirektoratet.
- Mausethagen, S., Shavard, G., Knudsmoen, H., Lorentzen, M. og Osland, O. (2019). Regelverksetterlevelse i grunnopplæringen. Oslo Metropolitan University. Senter for profesjonsstudier.
- NOU 2019:23 (2019). *Ny opplæringslov*.
- NOU 2015:2 (2015). *Å høre til: Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø.*

2.3 Dokumentstudier

2.3.1 Statsforvalterens tilsynskalender

Vi har benyttet statsforvalterens tilsynskalender for å innhente informasjon om omfang, brudd på kontrollspørsmål og hvilke lovområder som blir lagt til grunn for statlige tilsyn. Statsforvalternes tilsynskalender er en oversikt over rapporter over planlagte og gjennomførte statlige tilsyn og forvaltningsrevisjoner i kommuner og fylkeskommuner.

Statsforvalternes tilsynskalender ligger åpent på internett. I midten av mai 2022 gjennomførte vi søk i statsforvalterens tilsynskalender[19] som omfattet alle tilsyn med hjemmel opplæringsloven i perioden 1. januar 2020 til 11. mai 2022 for samtlige statsforvaltere. Søket resulterte i totalt 244 opprettede tilsynsregistreringer. Av disse tilsynssakene var det 144 hvor det forelå ferdig tilsynsrapport eller utkast til rapport. Vi gjennomgikk disse og registrerte hvilket kapittel eller hvilke kapitler i opplæringsloven tilsynene hadde til

[19] URL: https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/

hensikt å ettergå, og antall brudd på kontrollspørsmål som kommunen eller fylkeskommunen har fått påvist i forbindelse med tilsynet.

Ved gjentatte søk i tilsynskalenderen i senere tid, ser vi at resultatene ikke er konsistente. For samme tidsperiode har flere rapporter for tilsyn kommet til, samtidig som antall tilsyn ser ut til å ha blitt endret. Likevel mener vi tilsynskalenderen gir et inntrykk av hvilke lovområder eller tema som synes å være fokus for statsforvalterne, og det overordnede bildet bekreftes også i oppsummerende tilsynsrapporter sentralt hos Utdanningsdirektoratet.

Statsforvalterne får instrukser om hva som skal være tema for tilsynene i de årlige oppdragsbrevene, og utvalget av kommuner som får tilsyn, er risikobasert. Statsforvalterne bruker ulike kilder i sine risiko- og sårbarhetsanalyser. Det at en kommune ikke har blitt gjenstand for tilsyn, kan som sådan være en svak indikasjon på høy grad av regeletterlevelse, men det kan også være at eventuelle regelbrudd av ulike grunner ikke fanges opp i analysene.

Antall brudd på kontrollspørsmål i tilsynsrapportene ble brukt både som en indikator for å identifisere kommuner som kunne være aktuelle for case-studier (punkt 2.3.3), og som en beskrivende indikator i case-presentasjonene i kapittel 4. Resultatene er også gjengitt i gjennomgangen av lovområdene rapportens kapittel 6.

2.3.2 Statistikk om tilsyn og klagebehandling

En ideell undersøkelse og vurdering av graden av regeletterlevelse etter opplæringsloven ville være en sammenstilling av rettslige etterprøvinger av kommunale og fylkeskommunale vedtak etter opplæringsloven.

De mest aktuelle datakildene som belyser juridiske eller rettslige vurderinger av kommunens regeletterlevelse, er rapportering på klagebehandling etter opplæringsloven og statsforvalters tilsyn i kommunene. Gjennom tilsyn gjør statsforvalter en vurdering av regeletterlevelse på systemnivå som også inkluderer lovområder som ikke gir opphav til individuelle enkeltvedtak. Klagebehandling er en rettslig behandling av enkeltvedtak.

Det finnes ingen nasjonal statistikk av utfallet av tilsynssaker. Tilsynsdatabasen, altså statsforvalternes tilsynskalender, gir imidlertid grunnlag for å oppsummere antall tilsynsregistreringer over en gitt periode og på hvilke forhold det er registrert tilsyn. Det vil si hvilket kapittel eller paragraf i lovverket som ettergås.

Det finnes heller ingen nasjonal statistikk om klagebehandling av kommunale vedtak etter opplæringsloven. Statsforvalterne publiserer derimot hvert år årsrapporter som viser utvalgte nøkkeltall om kommunale enkeltvedtak som har vært til klagebehandling. Vi har innhentet nøkkeltall fra statsforvalternes årsrapporter for 2021 om klagebehandling for grunnskolen (opplæringsloven med forskrifter) og klagebehandling for videregående skoler (opplæringsloven med forskrifter).

2.3.3 Kommunenes tilstandsrapporter om oppvekstsektoren

Det er fastsatt i opplæringsloven at skoleeiere plikter å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i opplæringen. I Meld. St. 31 (2007–2008) framgår det at det er viktig at styringsorganene i kommuner og fylkeskommuner har et bevisst og kunnskapsbasert forhold til kvaliteten i grunnopplæringen (KD, 2008). Tilstandsrapportene gir en beskrivelse av læringsmiljø og skoleresultater. Datakildene er Elevundersøkelsen, Trivsels- og læringsundersøkelsen og nasjonale prøver samt grunnskolepoeng.

Vi har innhentet et utvalg tilstandsrapporter, blant annet fra kommunene og fylkeskommunene som er valgt ut som case-kommuner/-fylkeskommuner. Mange av tilstandsrapportene er en ren deskriptiv gjennomgang av tallmateriale. Tilstandsrapportene gir, med noen unntak, i liten grad en oppsummerende vurdering fra skoleeier om hva som er

utfordringene i kommunen. Vår vurdering var derfor at en systematisk gjennomgang ville ha begrenset nytte for å belyse problemstillingene. Vi har derfor brukt disse i svært liten grad som kildemateriale i rapporten.

2.4 Statistisk analyse

Vi har gjennomført en statistisk analyse knyttet til grad av lovoppfyllelse. Det finnes få tallfestede indikatorer for lovoppfyllelse, men GSI har statistikk som kan belyse grad av lovoppfyllelse på tre områder:

i) kompetansekrav for tilsetting i undervisningsstilling (§ 10-1).
ii) kompetansekrav i undervisningsfag (§ 10-2).
iii) krav til forholdstall mellom lærere og elever – lærernormen (kapittel 14 A)

For å analysere forskjeller i grad av lovoppfyllelse mellom kommuner, har vi innhentet statistikk fra KOSTRA om antall innbyggere, frie inntekter per innbygger, prosentandel utgifter til grunnskole og sentralitet.[20]

Analysene er gjennomført som regresjonsanalyser for oppfyllelse av hvert av de tre kravene i loven. Analysene er laget for flere kombinasjoner av variabler. En beskrivelse av resultatene finnes i delkapitlene som omhandler kravene, se kapittel 6. En mer detaljert beskrivelse av gjennomføring og resultater finnes i Vedlegg 1.

2.5 Case-studier

2.5.1 Utvalg av case-studie-kommuner og -fylkeskommuner

Utvalgskriterier

Case-studiene av sju kommuner og to fylkeskommuner er et sentralt metodegrep i dette prosjektet. Overordnet er hensikten med case-studiene å oppnå innsikt i hvordan norske kommuner utøver opplæringslovens ulike bestemmelser i praksis. Hver case-studie omfatter – i tillegg til gjennomgang av relevante dokumenter – intervjuer med kommunaldirektør for opplæring (opplæringsjef, oppvekstsjef eller tilsvarende funksjon), med 1–3 skoleledere, og i noen kommuner hovedtillitsvalgt for lærerne og/eller leder for Foreldrearbeidsutvalget (FAU).

Tilnærmingen i prosjektet var i utgangspunktet basert på en antakelse om at slik innsikt kan oppnås ved å studere og sammenlikne kommuner med lav henholdsvis høy grad av regeletterlevelse. Med andre ord, det ble antatt at man i kommuner med lav regeletterlevelse ville kunne få innsikt i viktige utfordringer og barrierer, mens man i kommuner med høy grad av regeletterlevelse ville kunne få innsikt i «gode grep» eller hva som kan representere «god praksis».

I praksis viste det seg imidlertid at sju av de inviterte kommunene meldte tilbake at de ikke hadde kapasitet til å la ledere i opplæringssektoren delta som informanter i prosjektet. Det ble derfor nødvendig å justere utvelgelseskriteriene fortløpende etter hvert som vi mottok positive og negative svar på invitasjonene, og nye invitasjoner ble sendt ut.

Utvalget av case-studie-kommuner er derfor ikke dominert av kommuner med høy henholdsvis lav regeletterlevelse, slik planen var opprinnelig. I stedet er det gjort en prag-

[20] Antall innbyggere 2021: SSB tabell 11820. Frie inntekter per innbygger: SSB tabell 12134. Sentralitet: SSBs sentralitetsindeks 2020. Utgifter grunnskole: Kommuneregnskap, SSB tabell 12362: Andel av totale utgifter målt i brutto driftsutgifter på funksjon/tjenesteområde.

matisk tilnærming i utvelgelsen, som gjør at utvalget i høy grad reflekterer den diversiteten som preger opplæringssektoren i norske kommuner. Det er da ingen av case-studie-kommunene som spesifikt «representerer» lav regeletterlevelse og som derigjennom belyser utfordringer, ei heller noen som belyser god praksis gjennom høy grad av regeletterlevelse. I stedet har vi tatt sikte på å identifisere både utfordringer og de gode grepene som eventuelt har blitt iverksatt for å løse dem i alle case-studie-kommunene.

Det høye antallet negative svar, sammen med tiden det tok å få avklart deltakelse, gjorde også at antall case-studie-kommuner ble redusert til sju, mens det opprinnelig var planlagt med åtte.

De to fylkeskommunene ble valgt ut på basis av geografi, da vi antok at det ville være større variasjon i grad av regeletterlevelse internt i fylkeskommunene enn mellom dem. Også én fylkeskommune takket nei, og ble da erstattet av en annen i samme landsdel.

Utvalget inneholder kommuner av ulik *størrelse* (folketall), med ulik grad av *sentralitet* og spredt på ulike landsdeler. Sekundært har vi også i noen grad tatt hensyn til *prosjektøkonomi*, i den forstand at vi har søkt å redusere reisetid mellom kommunene og fylkeskommunene. Vi gjør nærmere rede for kriteriene og indikatorene nedenfor.

Lav grad av regeletterlevelse kan innebære omdømmerisiko eller -tap. For å lette rekruttering av case-studie-kommuner og -fylkeskommuner og for å få tilgang til informasjon fra dem, navngis de ikke i rapporten. I stedet har vi tilordnet dekknavn (eller aliaser). Vi oppgir heller ikke nøkkeltall som kan bidra til re-identifisering.

2.5.2 Utvalgte kommuner og fylkeskommuner

Blant de sju case-studie-kommunene er det tre små kommuner, hvorav to perifere[21] og én med middels sentralitet.[22] Det er to mellomstore og to store kommuner. Vi har regnet kommuner med folketall mindre enn 10 000 som små og over 100 000 som store.

Fire av kommunene er på Østlandet, to er på Vestlandet, og én i Nord-Norge – stedsangivelsene her er med hensikt litt omtrentlige. De to fylkeskommunenes geografiske plassering forblir uoppgitt.

I det følgende bruker vi følgende dekknavn eller aliaser på case-studie-kommunene og -fylkeskommunene:

- Liten1Sør
- Liten2Vest
- Liten3Nord
- Middels2Sør
- Middels1Vest
- Stor1Sør
- Stor2Sør
- Fylke1
- Fylke2

Kort omtale av hver case-kommune og -fylkeskommune gis i kapittel 3.

[21] Sentralitetsklasse 5 og 6. Se forklaring i punkt 2.5.3.

[22] Sentralitetsklasse 3 og 4.

2.5.3 Om utvelgelseskriterier og indikatorer

Folketall og sentralitet

Vi innhentet kommunedata i form av Tabell 11342 (Areal og befolkning, etter region, statistikkvariabel og år)[23] fra SSBs statistikkbank. Videre innhentet vi sentralitetsindeks-tall for samtlige kommuner.[24] Indeksen settes sammen av to delindekser, som er basert på hvor mange arbeidsplasser henholdsvis servicefunksjoner de som bor i hver enkelt grunnkrets nå med bil i løpet av 90 minutter.

Som tidligere nevnt, regnes her kommuner med folketall mindre enn 10 000 som små og over 100 000 som store. Kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6 er perifere, mens klasse 1 og 2 er sentrale.

Indikatorer for regeletterlevelse

Både i forbindelse med utvelgelse av case og i rapporten for øvrig bruker vi noen indikatorer for kommunenes grad av regeletterlevelse. Disse indikatorene er

- Antall brudd på kontrollspørsmål ved tilsyn av statsforvalter (hele loven)
- Trivsel blant elevene målt i Elevundersøkelsen (ad kapittel 9 A)
- Oppfyllelse av kompetansekrav (ad §§ 10-1 og 10-2)

I tillegg bruker vi andel elever som får spesialundervisning og gjennomsnittlig antall årstimer til hver elev som får spesialundervisning (ad kapittel 3) som en beskrivende indikator for case-studie-kommunene.

Antall punkter for brudd på kontrollspørsmål etter tilsyn

Statsforvalternes tilsynsrapporter utformes etter en felles mal, og påviste avvik – eller «brudd på kontrollspørsmål» – oppsummeres i en kulepunktliste under overskriften «Pålegg om retting» i rapportenes avslutningsdel. I hovedsak vil hvert kulepunkt – eller hvert enkelt brudd – være relatert til en bestemt bestemmelse i loven, slik at antall brudd sier noe om hvor mange bestemmelser som ikke er oppfylt. Vi anser antall punkter for brudd på kontrollspørsmål for å være den indikatoren som mest direkte kan måle grad av regeletterlevelse.

Elevundersøkelsen

Elevundersøkelsen utføres av Utdanningsdirektoratet og er en årlig undersøkelse der elever på sjuende og tiende årstrinn får si sin mening om læring og trivsel i skolen.[25] Her stilles blant annet spørsmålet «Trives du på skolen?» med svaralternativer fra 1 til 5 (fra «Trives ikke i det hele tatt» til «Trives svært godt». Vi anser at en høy grad av trivsel gir en indikasjon på at kommunen har gjort noen gode grep og at dette i sin tur kan være et uttrykk for høy grad av regeletterlevelse.

Vi har beregnet ikke-veide gjennomsnitt for svarene fra elevene på sjuende og tiende årstrinn for 2021 for alle landets kommuner, se Figur 2-1. Median-tallet er 4,0. Lavest skårer elevene i Vestlands-kommunen Ulvik med 2,9, og de fem lavest skårede kommunene (≤ 3,4) har alle et folketall lavere enn 2200. Høyest skåre får Agder-kommunen Hægebostad med 4,5.

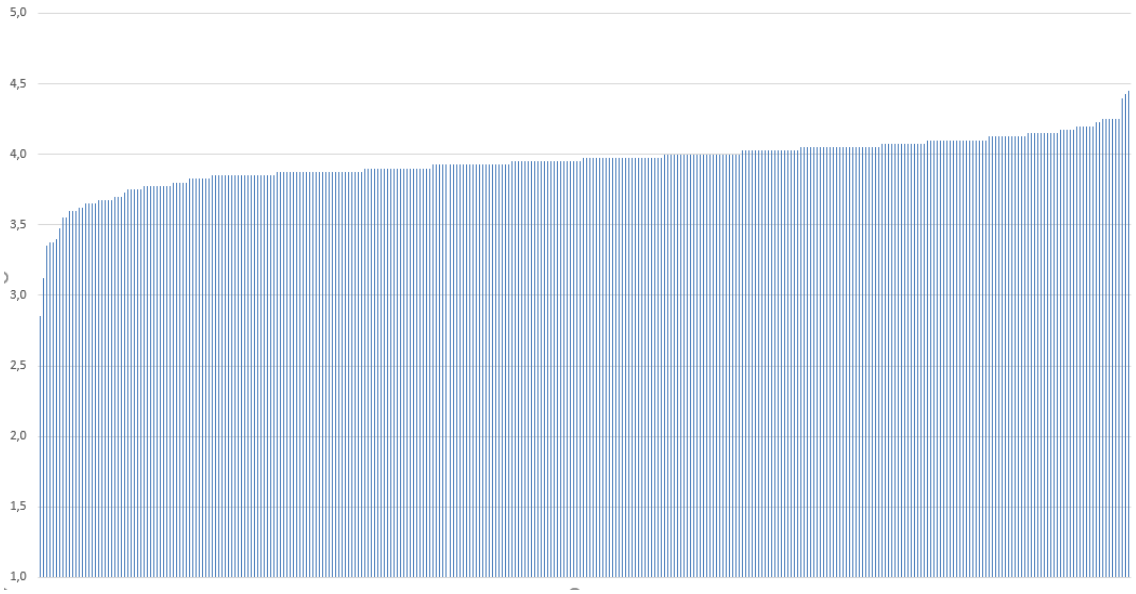
---

[23] Hentet 12.mai 2022 fra https://www.ssb.no/statbank/table/11342/tableViewLayout1/.

[24] Hentet 12. mai 2022 fra https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/sentralitetsindeksen.oppdatering-med-2020-kommuner.

[25] URL: https://www.udir.no/tall-og-forskning/brukerundersokelser/elevundersokelsen/.

Figur 2-1. Skår på spørsmålet «Trives du på skolen?» i Elevundersøkelsen 2021 i alle norske kommuner, ikke-veid gjennomsnitt av skåre fra elever på sjuende og tiende årstrinn.



Det utføres tilsvarende undersøkelser rettet mot både lærere og foreldre. Vi har gjennomgått spørsmålene som stilles i Lærerundersøkelsen og Foreldreundersøkelsen og fant at ingen av dem egnet seg som indikator for grad av regeletterlevelse.

GSI-samleindikator

Grunnskolens informasjonssystem (GSI) inneholder opplysninger om grunnskolen i Norge. Vi har beregnet en enkel samleindikator basert på GSI-tall for 2021 som belyser regeletterlevelse. Indikatoren består av prosentandelen av det pedagogiske personalet som oppfyller kompetansekravene i matematikk, norsk og engelsk på henholdsvis 1.-7. trinn og 8.-10. trinn, samt gjennomsnittet av andelen skoler som oppfyller kravene til lærertetthet. Indikatoren er beregnet ved å summere disse gjennomsnittene og dele på to.

Det kan innvendes at dette er to svært ulike variabler som ikke egner seg for sammenslåing i en felles indikator. Samleindikatoren er imidlertid kun benyttet til utvelgelse av kommuner, og ikke i den statistiske analysen, og for dette formålet var den hensiktsmessig slik den er brukt sammen med de andre tre indikatorene (se Tabell 2-1).

Inntektsindikatoren

Videre har vi innhentet tall over frie inntekter per innbygger i 2021 som er rapportert i kommuneregnskapet, tabell 12134 hos SSB. Frie inntekter er summen av rammetilskudd og skatteinntekter og utgjør om lag 70 prosent av kommunenes samlede inntekter. Frie inntekter er et mål på kommunenes disponible inntekter. Inntektssystemet er innrettet for å fordele inntekter slik at de økonomiske forutsetningene i kommunene gir grunnlag for et likeverdig tjenestetilbud.[26]

Basert på tallene har vi beregnet kommunenes avvik fra gjennomsnittet i sin KOSTRA-gruppe. Avviket har deretter blitt brukt for å velge ut case ut fra om kommunen skårer

[26] Mer om inntekstsystemet hos regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961/

lavt, middels eller høyt på frie inntekter. Intervallet for «middels» skår ble satt til mellom - kr. 3 500 og + kr. 3 500.

Anvendelse av utvelgelseskriteriene

Gjennom en dynamisk anvendelse av utvelgelseskriteriene etter hvert som kommuner og fylkeskommuner bekreftet eller avslo deltakelse ble utvalget av case-studie-kommuner og -fylkeskommuner utformet som følger (se også Tabell 2-1):

Liten1-sør har mange tilsynsavvik og skårer middels på GSI-indikatoren, og er dermed eksempel på en liten kommune som sliter litt med etterlevelse. Kommunen skårer også lavt på frie inntekter.

Liten2-vest har høy trivsel og skårer middels på GSI, og har middels høye frie inntekter. *Liten3-nord* skårer noe lavt på trivsel i elevundersøkelsen og GSI, og har middels frie inntekter.

Middels1-vest har mange tilsynsavvik, men skårer likevel høyt på trivsel. Kommunen skårer høyt på frie inntekter. *Middels2-sør* har mange tilsynsavvik, skårer lavt på GSI-indikatoren og middels på frie inntekter.

Stor1-sør skårer høyt på trivsel i elevundersøkelsen og høyt på GSI-indikatoren. Likevel har kommunen en del tilsynsavvik. *Stor2-sør* har mange tilsynsavvik og skårer lavt på GSI-indikatoren.

Tabell 2-1. Anvendelse av utvalgskriteriene for de sju case-studie-kommunene.

Kommune (alias)	Tilsynsavvik	GSI-indikator	Frie inntekter	Trivsel
Liten1-sør	Mange	Middels	Lave	–
Liten2-vest	–	Middels	Middels	Høy
Liten3-nord	–	Lav	Middels	Lav
Middels1-vest	Mange	–	Høye	Høy
Middels2-sør	Mange	Lav	Middels	–
Stor1-sør	Mange	Høy	–	Høy
Stor2-sør	Mange	Lav	–	–

Note: Tomme celler betyr at kriteriet ikke har vært hensyntatt i utvelgelsen.

En av de tre små kommunene er på ROBEK-lista. Blant de to store og de to mellomstore kommunene er det én som har en historikk i oppfølgingsordningen. De to fylkeskommunene ble valgt ut på basis av geografi alene.

Vi mener dette reflekterer en del av mangfoldet i norsk kommunesektor. Denne oppfatningen ble ytterligere styrket etter at case-studiene var gjennomført.

Beskrivelse av oppvekst- og folkehelseprofil

For hver case-kommune og -fylkeskomme har vi gjennomgått Folkehelseinstituttets oppvekst- og folkehelseprofil, [27] samt utvalgte indikatorer fra Utdanningsdirektoratets nettsider. Oppvekst- og folkehelseprofilene gir oversikt over sammenlignbare statistikk på tvers av kommunene og fylkeskommunene knyttet til befolkning, oppvekst og levekår, miljø, helserelatert atferd og helsetilstand. Gjennomgangen av folkehelseprofilene, beskrevet i kapittel 3, gir en kort beskrivelse strukturelle trekk ved kommunene og fylkeskommunene som kan ha betydning regeletterlevelse. For fylkeskommunene har vi i tillegg til oppvekst- og folkehelseprofilene innhentet opplysninger om gjennomføring av videregående opplæring og skolebidragsindikatoren fra Udir.no.

2.6 Intervjuene

Intervjuene kom i stand ved at vi tilskrev oppvekstsjef, opplæringssjef eller tilsvarende i de utvalgte kommunene og fylkeskommunene per e-post og deretter fulgte opp med ytterligere e-postkorrespondanse eller telefonsamtaler for å avklare tidspunkt og hvem i kommunen som skulle intervjues. Det har dermed i høy grad vært opp til oppvekstsjefene å velge ut rektorer til intervju.

Lederne for opplæringsseksjonene ved statsforvalterembetene ble tilskrevet og fulgt opp på liknende vis. I disse intervjuene deltok fra en til fire personer.

Fra Probas side har de fleste intervjuene blitt gjennomført av to forskere. Unntaksvis har én forsker gjennomført intervju alene. Intervjuene ble innledet med kort informasjon om prosjektet, avklaring av bruk av intervjudata og anonymisering av kommunen, hvorpå vi gikk over på intervjuspørsmålene.

En detaljert intervjuguide ble utarbeidet og har blitt brukt først og fremst som en sjekkliste. Spørsmålene ble strukturert slik at intervjuet ble innledet med åpne spørsmål om hvilke deler av opplæringsloven som er kilde til størst utfordringer, og at vi dernest stilte spørsmål ved utvalgte spesifikke deler av og bestemmelser i loven. Slik mener vi at vi i så høy grad som mulig motvirket gatelykteffekten. I flere av intervjuene, særlig med statsforvalterne, tok vi opp gatelykteffekten som innledning til et spørsmål om det kunne være sider av loven som lett kan unndra seg informantenes og andres oppmerksomhet.

I etterkant ble det utarbeidet et intervjureferat til internt bruk i prosjektgruppa. Referatene ble lastet opp i programvaren Nvivo, og analysert i henhold til hovedprinsippene for «framework»-tilnærmingen (Bonello og Meehan, 2019).

2.7 Spørreundersøkelsen

Vi har gjennomført en kort spørreundersøkelse til alle til kommuner og fylkeskommuner. Spørreundersøkelsen skulle besvares av den felles administrative lederen for skolene i kommunene og fylkeskommunene.

Utforming og gjennomføring

Spørreundersøkelsen ble utformet som en tredelt undersøkelse, først med spørsmål om hvilke lovområder i opplæringsloven eller i forskrift som kommunelederne mener har gitt opphav til størst utfordringer. Respondentene kunne krysse av for maksimalt fem lovområder og/eller spesifisere eget lovområde i åpent svarfelt.

[27] FHIs folkehelseprofiler. URL: https://www.fhi.no/hn/folkehelse/folkehelseprofil/

Deretter fikk respondentene spørsmål om hvilke forhold eller faktorer som vesentlig bidrar til utfordringer på det enkelte området som de hadde kryss av for i del 1. Respondentene kunne krysse av for så mange forhold eller faktorer de ønsket, eller spesifisere hva som har gitt opphav til utfordringen i åpent svarfelt.

Til slutt fikk respondentene spørsmål om hvilke kompetansehevingstiltak som de mener vil være mest til nytte for kommunen for å løse utfordringer ved implementering av ny opplæringslov. Spørreskjemaet er gjengitt i Vedlegg 1.

Undersøkelsen til fylkeskommunene ble tilpasset for å belyse utfordringer knyttet til videregående opplæring. Vi inkluderte blant annet spørsmål om fraværsgrense og opplæring i bedrift.

Avveininger

Noen viktige avveininger ligger til grunn for utformingen av skjemaet. For det første valgte vi «binær» avkrysning for identifisering av de fem mest utfordrende lovområdene. Som tabellen viser, fikk respondentene faste alternativer de kunne krysse av for, samt et annet-felt hvor de kunne spesifisere i åpent svarfelt. De ble bedt om å krysse av for maksimalt fem lovområder.

Det forkastede alternativet var å invitere til gradert avkrysning for hvert lovområde, for eksempel fra *Ingen utfordring* til *Stor utfordring*, eller grad av enighet i utsagn av typen «Jeg mener lovområde X gir opphav til store utfordringer». Ingen av disse to løsningene fortonte seg som hensiktsmessige, da de er vanskeligere å både besvare og analysere.

Vi hadde allerede fra intervjuene gode indikasjoner på hvilke lovområder som er utfordrende, og den valgte framgangsmåten var hensiktsmessig og effektiv for å bekrefte eller avkrefte dette. Vi la også vekt på at respondentene skulle bruke minimalt med tid – både ut fra alminnelige hensyn til dem og for å bidra til høy svarprosent. Men kanskje enda viktigere; den valgte framgangsmåten krevde at respondentene reflekterte over og prioriterte de områdene i lovverket som de har opplevd som *mest* utfordrende.

For det andre anså vi at det ikke var hensiktsmessig å inkludere spørsmål om faktorer som bidrar til regeletterlevelse, da svarene på dette er for mangfoldige og komplekse til å kunne bli fanget opp i en spørreundersøkelse. Forskningsspørsmålene 4 og 8 belyses derfor primært gjennom intervjuene.

I sum har de 142 respondentene som har krysset av for en utfordring,[28] angitt 419 skår på lovområder som de anser å ha gitt opphav til størst utfordringer. For hver kommune har det med andre ord blitt krysset av for cirka tre lovområder i gjennomsnitt. Slik vi vurderer resultatene, har respondentene dermed faktisk gjort en prioritering av områder de oppfatter har vært mest utfordrende for kommunen.

For å motvirke gatelykteffekten, har vi vært ganske generøse med å inkludere lovområder som respondentene kunne velge mellom, også lovområder som i litteraturen og intervjumaterialet framstod som mindre utfordrende. I tillegg fikk respondentene mulighet til å formulere svar i åpen svartekst. Resultatene, gjengitt i punkt 5.2, viser at på tross av noe variasjon, synes kommunene å være ganske samstemte om hvilke lovområder som oppleves som utfordrende. Svært få har spesifisert andre lovområder i åpent svarfelt enn dem som var angitt i de faste svaralternativene. Dette mener vi indikerer at utvelgelsen av svaralternativer ikke har vært preget av gatelykteffekten.

[28] Antallet respondenter på hvert spørsmål varierer noe fra 142 til 122 siden det var frivillig å besvare det enkelte spørsmålet. Totalt var det 146 respondenter som svarte på minst ett spørsmål.

Beskrivende statistikk fra spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen til kommunen ble sendt ut til alle norske kommuner bortsett fra de sju kommunene som hadde deltatt i caseundersøkelsen, totalt 349 kommuner. Vi mottok 146 svar. 131 gjennomførte hele undersøkelsen og 15 gjennomførte deler av den. Dette gir en svarprosent på 42, som vi isolert sett anser for å være i nedre grense for hva som kan regnes som tilstrekkelig for å gi et representativt bilde på hva kommunene mener er utfordringer.

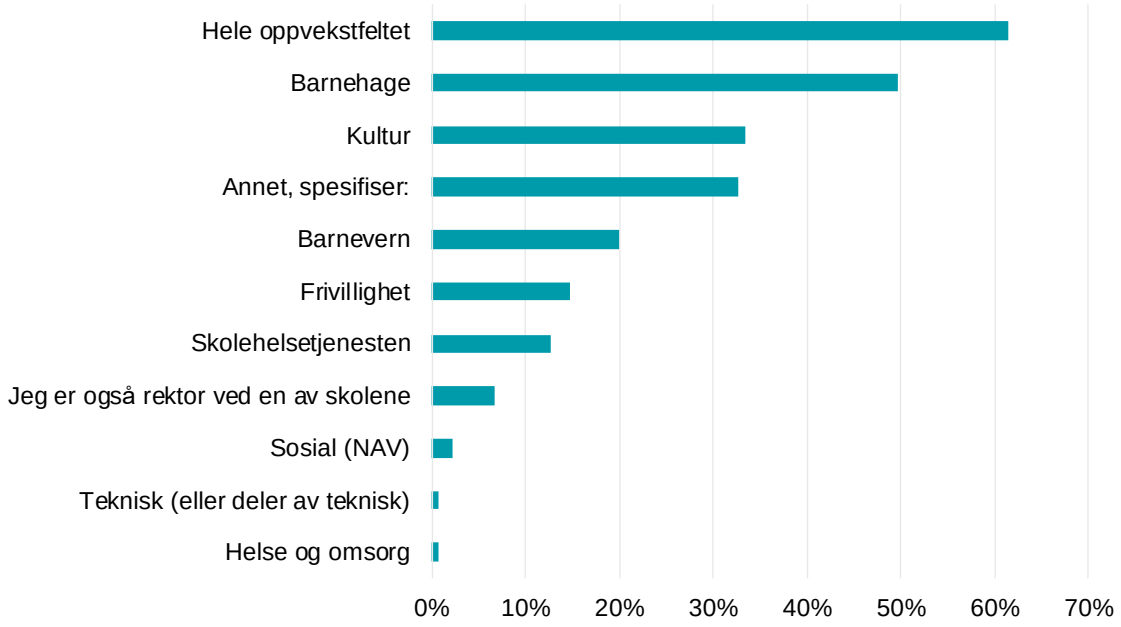
Undersøkelsen til fylkeskommunene ble sendt ut til ti fylkeskommuner (ikke Oslo, som hadde mottatt kommune-undersøkelsen). Sju av fylkeskommunene svarte på denne. Resultatene fra fylkes-undersøkelsen blir omtalt i løpende tekst ettersom det er få i utvalget.

Undersøkelsen til ble sendt leder for skolesektoren via kommunens felles e-postkasse med forespørsel om at denne skulle videresendes til den felles administrative lederen for skolene i kommunen (kommunalsjef eller lignende).

For å få innsikt i hvordan kommunen har organisert ansvaret for skolene, stilte vi spørsmål om hvilke andre områder sektorleder for skolene hadde. Kun sju prosent, totalt ni av kommunene, krysset ikke av at lederen også hadde ansvar for andre områder. Figur 2-2 viser at 61 prosent av lederne for skolesektoren har ansvar for hele oppvekstfeltet. 50 prosent har også ansvar for barnehage, 33 prosent for kultur, 20 prosent for barnevern, 15 prosent for frivillighet, 13 prosent for skolehelsetjenesten og sju prosent var også rektor ved en av skolene. I tre av kommunene var sektorleder for skolene også ansvarlig for sosial (NAV), i én kommune var lederen ansvarlig for teknisk, og i én var lederen også ansvarlig for helse- og omsorgstjenesten.

Resultatene viser altså at de fleste sektorlederne for skolefeltet har et bredt ansvarsområde, hvor de fleste har ansvar for hele oppvekstfeltet.

Figur 2-2. Jeg som leder for skolene har jeg også ansvar for...



Vi har også summert opp antall områder sektorleder for skole hadde i tillegg til skolen(e). 44 prosent lederne hadde ansvar for ett av de oppgitte områdene i tillegg til skolesektoren. Elleve prosent hadde ansvar for to, tolv prosent hadde ansvar for tre, 13 prosent hadde ansvar for fire, sju prosent hadde ansvar for fem, fem prosent hadde ansvar for

seks, og i én kommune hadde lederen ansvar for åtte andre områder. I gjennomsnitt hadde lederne ansvar for mellom to og tre andre områder i tillegg til skolesektoren.

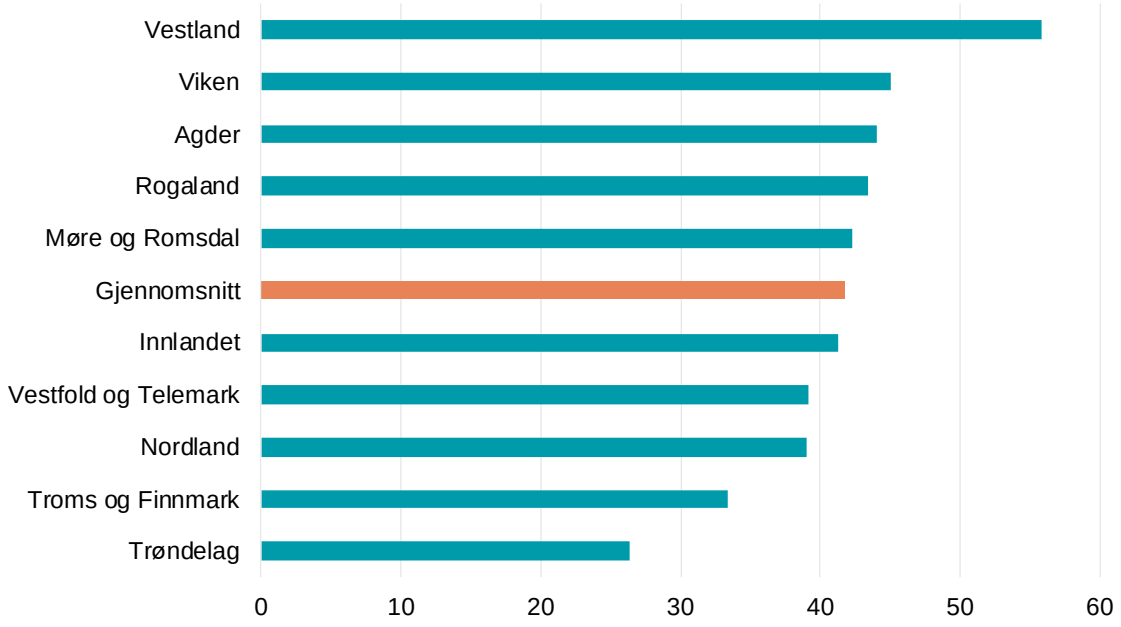
Tabell 2-2. Sammenligning av antall skoler i kommuner som har besvart undersøkelsen og populasjonen kommuner.

	Kommuner som har besvart	Andel av utvalget (%)	Antall kommuner i Norge	Andel kommuner (%)	Avvik fra populasjon
1–5 skoler	91	62,3	228	64,0	-1,7
6–15 skoler	36	24,7	97	27,2	-2,5
16–30 skoler	11	7,5	20	5,6	1,9
Flere enn 30 skoler	8	5,5	11	3,1	2,4
Sum	146	100	356	100	-

For å vurdere representativiteten til resultatene fra spørreundersøkelsen, har vi sammenlignet kjennetegn ved kommunene som har besvart med populasjonen av kommuner.

I Tabell 2-2 viser en sammenligning av antall skoler i kommuner som har besvart undersøkelsen, og antallet skoler i populasjonen. Antall svar er fordelt på kommuner med 1–5 skoler, 6–15 skoler, 16–30 skoler og flere enn 30 skoler.

Figur 2-3. Prosentandel av kommuner som har svart per fylke.



Tabellen viser at det er lite variasjon mellom utvalget som har besvart, og populasjonen totalt. Det er en liten overrepresentasjon av store kommuner, altså kommuner med flere enn 15 skoler. Vi anser at dette har hatt liten betydning for resultatene.

Figur 2-3 viser andel av kommunene som har svart per fylke. Figuren viser at sju av de ti fylkene har lite avvik fra den gjennomsnittlige svarprosenten på 42, med en svarprosent

mellom 39 og 45.[29] Kommuner fra Vestland er overrepresentert i utvalget med en svarprosent på 56, mens Troms og Finnmark og Trøndelag er underrepresentert med henholdsvis 33 og 26 prosent av svarene.

Oppsummert viser gjennomgangen at spørreundersøkelsen til kommunene har få betydelige avvik fra populasjonen målt i antall skoler per kommune og svarprosenten per fylke. Det er uvisst om overrepresentasjonen blant kommunene i Vestland og underrepresentasjonen av kommunene i Trøndelag og Troms og Finnmark har betydning for resultatene, men vi ser ingen opplagte forhold som skulle tilsi at denne skjevheten skulle påvirke resultatene våre i noen betydelig grad.

[29] Vi har ikke svar fra Oslo kommune, som er utelatt fra figuren.

3 Case-studie-kommunene og -fylkene

Vi gjennomførte case-studier i sju kommuner og to fylkeskommuner. Se metodekapitlet (punkt 2.3.3) for utvelgelseskriterier, rekruttering, anonymisering med mer.

Stor1-sør

Stor1-sør har mellom 20 og 40 barne- og ungdomsskoler med totalt over 5000 elever. Kommunen ligger litt under gjennomsnittet for sin kommunegruppe når det gjelder frie inntekter.

Stor1-sør ligger lavere enn landsgjennomsnittet på noen sosioøkonomiske faktorer. Disse omhandler omfanget av vedvarende lavinntekt, barn av enslige forsørgere, mottakere av uførepensjon, utdanningsnivå og enkelte skoleresultater på barnetrinnet.

Tross disse «objektive» forholdene ser det ut til at Stor1-sør-elevenes «opplevelser» går i en litt annen retning. Relativt til landsgjennomsnittet, trives elevene godt, få opplever mobbing og mange har «troen på et lykkelig liv». Elevenes psykiske helse er på nivå med landsgjennomsnittet.

Basert på innrapporterte GSI-tall, ser det ikke ut til at kommunen har vesentlige utfordringer med å oppfylle lærernormen. Derimot tyder GSI-tallene på at kommunen har utfordringer med å oppfylle fagkompetansekrav på barne- og ungdomstrinnet. Andel elever som gis spesialundervisning og årstimer til spesialundervisning, ligger rundt landsgjennomsnittet.

Våre hovedinntrykk fra Stor1-sør er at kommuneøkonomi og levekårsutfordringer gir opphav til en del utfordringer. Utfordringene er både konkret knyttet til enkelte lovområder, for eksempel 9 A om skolemiljø, og de er sammensatte, som blant annet elevenes rettigheter i opplæringsloven kontra andre rettigheter, særlig helse. Dilemmaer som omhandler individuelle rettigheter og kollektive hensyn synes å være særlig viktige, hvor økonomi og ressurser legger viktige rammebetingelser.

Stor2-sør

Stor2-sør har også mellom 20 og 40 barne- og ungdomsskoler med over 5000 elever. Inntektsmessig (frie inntekter) ligger også Stor2-sør litt under gjennomsnittet for sin kommunegruppe.

Stor2-sør ligger på landsnivået på mange sosioøkonomiske faktorer, men skiller seg negativt ut på flere faktorer som er samlet inn fra ungdata-undersøkelsen. Elevene rapporterer både om ensomhet, uhelse og er mindre tilfreds med lokalmiljøet enn elever ellers i landet.

Rapporteringen i GSI tyder på at kommunen er ganske langt unna å oppfylle de fagspesifikke kompetansekravene i norsk, matematikk og engelsk. Kommunen oppfyller heller ikke kravene til lærertetthet (lærernormen). Andelen elever som gis spesialundervisning ligger ganske nær landsgjennomsnittet, mens antallet timer til spesialundervisning ligger en god del lavere enn landsgjennomsnittet.

Våre hovedinntrykk er at kommunen har utfordringer knyttet til levekårsutfordringer og en presset økonomi. Av konkrete utfordringer framheves (mangel på) økonomiske og/eller faglige ressurser for å følge opp store enkeltvedtak om spesialundervisning. En annen utfordring synes å være omfattende dokumentasjonskrav, særlig opp mot kapittel 9 A om skolemiljø. En generell problemstilling later til å være at prioriteringer av enkeltindividers behov går på bekostning av det pedagogiske tilbudet til fellesskapet.

Middels1-vest

Middels1-vest har mellom 10 og 20 barne- og ungdomsskoler og har færre enn 5000 elever. Inntektsmessig ligger Middels1-vest en god del over gjennomsnittet i sin kommunegruppe.

Oppvekst- og folkehelseprofilen til Middels1-vest skiller seg positivt ut sammenlignet med landsgjennomsnittet, ved at den skårer betydelig bedre på de fleste indikatorene.

De innrapporterte tallene i GSI tyder på at kommunen ikke oppfyller de fagspesifikke kompetansekravene i norsk, matematikk og engelsk, mens kravene til lærertetthet er oppfylt på alle skolene. Andelen elever som gis spesialundervisninger samt antallet timer ligger ganske nær landsgjennomsnittet.

Vårt hovedinntrykk fra Middels1-vest er at store geografiske avstander og en skole-struktur med små skoler gjør det utfordrende å rekruttere lærere med formell (og bred) fagkompetanse, særlig i kommunens utkantstrøk. Kommunen har også utfordringer med å sikre tilbudet om særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter. Kommunen mangler både informasjon om behovene blant elevmassen med minoritetsbakgrunn samt kompetansen til å sikre et godt språktilbud.

Middels2-sør

Middels2-sør har mellom 5 og 15 barne- og ungdomsskoler og færre enn 5000 elever. Kommunens frie inntekter er litt under gjennomsnittet for sin kommunegruppe.

Oppvekst- og folkehelseprofilen til Middels2-sør skiller seg ikke vesentlig ut fra landsgjennomsnittet, men på enkelte faktorer skårer kommunen betydelig dårligere. Kommunen har lav gjennomføringsgrad i videregående opplæring samt lav andel innbyggere med høyere utdanning. På den annen side har kommunen relativt liten andel personer med vedvarende lavinntekt. Tallene fra ungdata-undersøkelsen viser at trivsel og helse blant unge ligger på landsgjennomsnittet.

GSI-statistikken tyder på at kommunen i hovedsak har utfordringer med å oppfylle de fagspesifikke kompetansekravene. Kommunen har de seneste årene prioritert økte bevilgninger for å oppfylle krav til lærertetthet. Andel elever som gis spesialundervisning ligger nær landsgjennomsnittet. Antall årstimer til spesialundervisning skiller seg heller ikke vesentlig fra landsgjennomsnittet.

Vårt hovedinntrykk fra Middels2-sør er at veksten i innbyggertall i noen grad utgjør en utfordring med hensyn på å sikre nok ressurser inn i skolen. Kommunen vurderer det slik at de har gode resultater – sett ut fra de økonomiske forutsetningene. Vi har inntrykk av at kommunen mener at hovedutfordringen for lovoppfyllelse av opplæringsloven er kapittel 9 A om skolemiljø. Årsakene til utfordringen er sammensatte, men både vurderingene i den enkelte sak samt rutiner og dokumentasjonskrav oppleves som viktige årsaker. Videre har kommunen utfordringer knyttet til vedtak om spesialundervisning.

Liten1-sør

Liten1-sør har under 10 skoler og færre enn 2000 elever. Kommunen ligger litt under gjennomsnittet i frie inntekter sammenlignet med sin kommunegruppe. Liten1-sør har ellers hatt en stram økonomi med påfølgende omorganiseringsprosesser de senere årene.

Oppvekst- og folkehelseprofilen skiller seg ut fra landsgjennomsnittet kun på enkelte indikatorer. Kommunen har relativt høy gjennomføringsgrad på videregående skole, men skårer negativt på andel barn med barnevernsvedtak og barn med enslige forsørgere. En relativt høy andel elever rapporterer om mobbing sammenlignet med landsgjennomsnittet.

De innrapporterte GSI-tallene tyder på at kommunen ikke har vesentlige utfordringer med å oppfylle kravene til lærertetthet eller kompetansekrav. Kommunen kunne for øvrig meddele at innrapporterte tall for tidligere år (som vi hadde brukt for å velge kommunen som case) hadde vært feil. Andel elever med spesialundervisning er noe høyere enn landsgjennomsnittet, mens antall timer til spesialundervisning ligger ganske nær landsgjennomsnittet.

Hovedinntrykket fra kommunen er at både økonomiske utfordringer og utfordringer med å beholde og rekruttere kompetanse (både i kommunen sentralt og i skolene) legger viktige rammebetingelser. På tross av at kommunen har jobbet mye med å bedre rutinene i skolemiljøsaker, trekkes paragraf 9 A fram som en hovedutfordring for etterlevelse av opplæringsloven. Særlig vektlegges det at lovkrav som innebærer skjønnsmessige vurderinger er vanskelig, samt dokumentasjonskrav og det å ivareta ulike parter i sakene, for eksempel foreldre, elever og lærere. På grunn av problemer med å rekruttere personer med morsmålskompetanse, har kommunen også utfordringer med å tilby morsmålsopplæring for språklige minoriteter.

Liten2-vest

Liten2-vest har også under 10 skoler og færre enn 2000 elever. Kommunen ligger litt høyere i frie inntekter enn sin kommunegruppe.

Oppvekst- og helseprofilen til kommunen skiller seg positivt ut sammenlignet med landet som helhet, særlig når det gjelder sosio-økonomiske forhold. På indikatorer fra ungdata-undersøkelsen ligger kommunen på landsgjennomsnittet.

Tallene fra GSI tyder på at kommunen har noen utfordringer med å oppnå fag-kompetansekravene i norsk, engelsk og matematikk. Kommunen oppfyller krav til lærertetthet på alle skolene. Andel elever som gis spesialundervisning ligger en del lavere enn landet som helhet, mens antall timer ligger vesentlig høyere enn landsgjennomsnittet.

Våre hovedinntrykk fra kommunen er at store avstander og synkende elevtall preger driften av skolene. På tross av at kommunen kommer godt ut på mange sosioøkonomiske faktorer sammenlignet med landet for øvrig, blir det også i denne kommunen framhevet at sosioøkonomiske forskjeller bidrar til vesentlige utfordringer for oppfyllelse av opplæringsloven. Generelt sett framstår skolesektoren som ganske samlet og med felles målsetninger på tvers av skolene. Godt samarbeid mellom skolesjef og skoleledere synes å bidra til dette. Kommunen har blant annet jobbet målrettet med å skape en klar forståelse av hva som inngår i spesialundervisning og hva som er tilpasset opplæring. I sammenheng med GSI-tallene om spesialundervisning gjengitt ovenfor, kan dette fokuset ha bidratt til at kommunen prioriterer å gi spesialundervisning til de elevene som trenger det mest. Kommunen har ganske nylig gjennomgått en kommunesammenslåing hvor ulike praksiser i samarbeidet mellom skole og PP-tjeneste har gitt opphav til noen utfordringer. Ellers har kommunen tidvis utfordringer med å etterleve bestemmelser om språkopplæring for språklige minoriteter, da det er vanskelig å rekruttere personell med formell kompetanse.

Liten3-nord

Liten3-nord har under 10 skoler og færre enn 2000 elever. Kommunen ligger litt under gjennomsnittet i sin kommunegruppe når det gjelder frie inntekter.

Oppvekst- og folkehelseprofilen til kommunen skiller seg noe negativt ut fra landsgjennomsnittet. Befolkningen har generelt lavt utdanningsnivå og lav grad av gjennomføring av videregående opplæring samt en høy andel av personer som mottar uførepensjon. Elevenes vurderinger av trivsel og psykisk helse i ungdata-undersøkelsen skiller seg ikke systematisk fra landsgjennomsnittet.

De rapporterte GSI-tallene viser at kommunen har langt igjen for å oppfylle fag-kompetansekravene i norsk, engelsk og matematikk. Alle skolene oppfyller kravene til lærertetthet. Tall over spesialundervisning tilsier at kommunen tildeler en del flere timer enn landsgjennomsnittet per elev som mottar spesialundervisning. Andelen elever som mottar spesialundervisning ligger på landsgjennomsnittet.

Våre hovedinntrykk fra Liten3-nord er at skolesektoren er høyt prioritert i kommunen og at det er godt samarbeid mellom skoleledere og kommuneledelse. Som en liten distriktskommune som ligger langt unna større byer, opplever kommunen at det er vanskelig å rekruttere kompetent personell. Dette gir blant annet opphav til utfordringer for å rekruttere kvalifisert personell til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Kommunen mener likevel at skolene er godt bemannet, noe som hevdes å styrke arbeidet med tilpasset opplæring. Også i denne kommunen bruker skoleledere mye tid på kapittel 9 A-saker.

Fylke1

Fylke1 har over 30 videregående skoler med over 10 000 elever. Elevtallet har vært synkende siste år.

Oppvekst- og folkehelseprofilen til fylkeskommunen skiller seg positivt ut sammenlignet med landsgjennomsnittet på mange indikatorer. Fylket har en høyere andel personer som har gjennomført videregående opplæring eller høyere utdanning, lavere andel av befolkningen som er mottakere av uførepensjon og lavere andel personer med vedvarende lavinntekt.

Fylket skårer imidlertid høyt på sosiale forskjeller i gjennomføringen av videregående opplæring sammenlignet med fylkene som helhet. VG1-elevenes vurderinger av læringsmiljøet i opplæringen (Elevundersøkelsen 2020–2021) skiller seg lite fra landet som helhet. Færre elever rapporterer om mobbing enn landsgjennomsnittet.

Fylket har også høyere gjennomføring av videregående opplæring enn landet som helhet, selv om tallene for elever på studieforberedende isolert er noe svakere enn landsgjennomsnittet. På skolebidragsindikatoren, altså skolenes eget bidrag til å få elevene til å fullføre, skårer fylket noe lavere enn landsgjennomsnittet (Udir, 2019–2020).[30]

Hovedinntrykket vårt er at fylket har hatt en positiv utvikling både når det gjelder fullføring og karakterer i den videregående opplæringen. Fylkeskommunen formidler til oss at de største utfordringer knyttet til regeletterlevelse er praksis og lovverk om spesialundervisning og tilpasset opplæring, dels på grunn av samarbeidet med PP-tjenesten. Fylkeskommunen har nedsatt arbeidsgrupper for å få til bedre og mer enhetlig praksis knyttet til tilpasset opplæring og spesialundervisning på tvers av skolene. Videre har vi inntrykk av at fylket opplever at fullføringsreformen er utfordrende ettersom de vil få flere oppgaver, noe de mener de verken har kompetanse eller ressurser til å gjennomføre.

Fylke2

Fylke2 har mellom 15 og 30 videregående skoler og over 10 000 elever. Elevtallet i fylket har vært synkende over flere år.

Oppvekst- og folkehelseprofilen til fylkeskommunen skiller seg negativt ut sammenlignet med landsgjennomsnittet på mange indikatorer. Fylket har en lavere andel personer som har gjennomført videregående opplæring eller høyere utdanning, høyere andel av befolkningen som er mottakere av uførepensjon og høyere andel personer med vedvarende lavinntekt.

---

[30] Udir – statistikk, hentet 19. januar 2023 fra: https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/skolebidrag-videregaende--deltatt-og-bestatt/

For sosiale forskjeller i gjennomføringen av videregående opplæring skårer fylket på landsgjennomsnittet.[31] VG1-elevenes vurderinger av læringsmiljøet i opplæringen (Elevundersøkelsen 2020–2021) skiller også for Fylke2 seg lite fra landet som helhet, men færre elever rapporterer om mobbing enn landsgjennomsnittet.

Gjennomføringen av videregående opplæring ligger lavere enn landsgjennomsnittet selv om utviklingen er positiv. På skolebidragsindikatoren skårer fylket en del bedre enn landsgjennomsnittet (Udir, 2019–2020).

Vårt hovedinntrykk av Fylke2 er at fylket vektlegger andre utfordringer enn regeletterlevelse av opplæringsloven. Blant utfordringene nevnes fylkessammenslåing som har ført til vanskeligheter knyttet til organisering og enhetlig praksis. Videre vektlegges demografiske forskjeller i fylket for håndtering av ny yrkesstruktur. I dette ligger det at strukturen på yrkesutdanningene er mye mer oppdelt og spesialisert enn tidligere. Dette er etter ønske fra næringslivet for å tilfredsstille behovene der. Problemet er imidlertid at elevtallet på yrkesfag går ned og skoleenhetene ligger spredd i fylket. Derav klarer man ikke fylle opp elevplassene.

Den sentrale utfordring knyttet til opplæringsloven synes å være bestemmelsene i kapitel 9 A. Informantene opplever særlig tiltaksbyrden som særlig krevende (altså ikke lovforståelsen). Fylket opplever imidlertid at systemet for håndteringen er god.

[31] Forskjell mellom gruppen som har foreldre med grunnskoleutdanning som høyeste fullførte utdanning og gruppen som har foreldre med høyere utdanning (utover videregående skole). Forskjellen presenteres som antall prosentpoeng forskjell i andelen som gjennomfører i de to gruppene. Se norgehelse.no for mer detaljert beskrivelse.

4 Statlige tiltak knyttet til opplæringsloven

Det er vanlig å sondre mellom normative, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler (DFØ, 2020), og i noen sammenhenger regnes juridiske virkemidler som en egen kategori og ikke som hørende under de normative virkemidlene. Fastsetting av mål og resultatkrav er eksempler på normative virkemidler, tilskuddsordninger er en type økonomisk virkemiddel, opprettelse eller nedleggelse av en virksomhet er et organisatorisk virkemiddel, og utarbeiding av veiledere er et eksempel på et pedagogisk virkemiddel.

Noen tiltak kan være vanskelig å kategorisere entydig: Er en tolkningsuttalelse et juridisk, et normativt eller et pedagogisk virkemiddel, for eksempel? Videre er det vanlig at et område eller en sektor styres gjennom et sett av virkemidler som samlet har til hensikt å oppnå de overordnede formålene. Opplæringsloven med forskriftene er et normativt eller juridisk virkemiddel. Oppgaven i dette prosjektet er å undersøke hvordan pedagogiske virkemidler kan understøtte de juridiske i den norske opplæringssektoren.

I dette kapitlet redegjør vi for det juridiske virkemiddelet som statsforvalternes tilsynsoppgaver og klagebehandling utgjør, og dernest for ulike pedagogiske tiltak knyttet til opplæringsloven. I hovedsak er det da forskningsspørsmål 5 – om hvilken rolle tiltak fra statens side har for etterlevelse av opplæringsloven – som belyses. I gjennomgangen av tiltakstypene viser vi også til eksisterende forsknings- og utredningsarbeider.

4.1 Tilsyn som virkemiddel

Tilsyn er en kontrollmekanisme som staten har for å kunne undersøke etterlevelse av reguleringer. Hensikten er blant annet å sikre at politiske mål for samfunnsutviklingen blir ivaretatt (Helgøy og Serigstad, 2004). Hovedmålet med tilsyn er kontroll, men der veiledning av den kontrollerte enheten også i seg selv er et mål. Kontrollbegrepet kan framstå noe mer strengt enn veiledningsbegrepet, men begge handler om å sikre og utvikle faglighet og kunnskapsspredning. Målet er ikke å påvise regelbrudd, men å styrke etterlevelse. Tilsyn skjer i et spenningsfelt mellom kontroll og utvikling, der kontroll er tenkt å føre til utvikling, mens måten det utføres på, kan ha betydning for i hvilken grad det oppleves som det ene eller det andre.

Etter opplæringsloven § 14-1 skal statsforvalterne føre tilsyn med at kommunene og fylkeskommunene oppfyller pliktene som følger av lovverket og forskriftene og at de overholder plikten om å gjennomføre internkontroll etter kommuneloven § 25-1.

Statsforvalteren skal også veilede skoler og skoleeiere om skolefaglige spørsmål, men også veiledning om andre spørsmål knyttet til virksomhet etter opplæringsloven.[32] Hensikten med bestemmelsen er å sikre best mulig samarbeid mellom staten og skoleeierne (Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet, 1998, s. 140 og 195).

Det er Utdanningsdirektoratet som i årlige tildelingsbrev formulerer tema for felles nasjonalt tilsyn. Dette gjøres med bakgrunn i risikovurderinger som baseres på «*sannsynligheten for brudd på regelverket og hvor alvorlige konsekvensene av eventuelle brudd er*» (NOU 2019:23).

I forkant av tilsyn gjør statsforvalterne risikovurderinger for å gjøre strategiske valg av kommuner, skoler, tidspunkt og tema for tilsyn. De vurderer sannsynligheten for at det skjer brudd på regelverket og hvor alvorlige konsekvensene kan bli for dem som er berørt

[32] Opplæringsloven § 14-2. Oppgavene etter opplæringsloven § 14-2 er delegert fra departementet til statsforvalteren, se delegasjonsbrev fra Utdanningsdirektoratet 5. november 2013.

(NOU 2019:23). Disse risikovurderingene – også kalt ROS-analyser[33] – har til hensikt å gjøre tilsynene mer treffsikre, og de finner som regel brudd på regelverket ved tilsyn.[34]

4.1.1 Om tilsynspraksis i litteraturen

Statsforvalternes tilsynsfunksjon etter opplæringsloven har blitt gjenstand for flere rapporter og forsknings- og utredningsarbeider. Vi gjengir de viktigste funn og resultater i det følgende.

Utdanningsdirektoratets rapport om statsforvalternes tilsyn i 2020

Utdanningsdirektoratet utgir hvert år en rapport om statsforvalternes tilsynsaktiviteter. I 2020 ble det gjennomført 177 tilsyn med barnehager og skoler, der cirka halvparten var skriftlige, og resten var stedlige. Et stedlig tilsyn betyr at statsforvalterne både vurderer skriftlig dokumentasjon samt gjennomfører intervjuer med aktuelle aktører i kommunen. I 2020 ble flere tilsyn gjennomført digitalt på grunn av korona-epidemitiltak. Skriftlig tilsyn innebærer at statsforvalterne har vurdert skriftlig dokumentasjon som er innsendt fra kommunene. 116 av tilsynene ble gjort på opplæringsområdet, mens de resterende gjaldt barnehageområdet. Ved opplæringsområdet gjaldt de fleste tilsynene skolemiljø etter kapittel 9 A, mens ved barnehageområdet var det spesialpedagogisk hjelp etter kapittel 5 (Udir, 2021).[35]

Tilsynenes betydning og funksjon

I en delstudie i LEX-EL-prosjektet (Sivesind, Skedsmo og Hall, 2016) ble det undersøkt hvilken betydning og funksjon tilsyn har i styring av skolen. Her ble det vurdert hvordan juridiske standarder hadde gitt økt fokus på skolenes arbeid med vurdering og resultatoppfølging. De fant at rettslige standarder påvirket hvordan reformmidler ble benyttet for å lede skolen i bestemte retninger. Samtidig konkluderte de med at tilsyn hadde utviklet seg mot en profesjonsrettet politikkutøvelse og at selve prosessene i tilsynsarbeidet var viktige.

En spørreundersøkelse til skoleledere, skoleeiere og lærere, utført av forskere ved Nifu (Waagene, m.fl., 2017) viste at henholdsvis 72 og 63 prosent av skoleeierne i stor eller svært stor grad opplevde statsforvalterens veiledning om og tilsyn med regelverket som et konstruktivt og viktig grep for å sørge for utvikling, læring og kvalitet i skoletilbudet til barn og unge. 47 prosent svarte at de i stor eller svært stor grad opplevde statsforvalterens støtterolle innenfor kompetanseutviklingstiltak som et viktig virkemiddel.

I de tre årene temaet ble undersøkt så man en relativt stabil tilfredshet med de forskjellige virkemidlene. Videre viste undersøkelsen at dette varierte fra kommune til kommune, avhengig av kommunestørrelse. De minste kommunene var mest fornøyde.

Flere kommuner synes å oppleve at virkemidler knyttet til regelverket bidrar til å sikre utvikling, læring og god kvalitet i skoletilbudet, noe som kan tyde på at kommunene opplever at regelverket bidrar til å nå målene for grunnopplæringen. Da spørreundersøkelsen ble gjennomført, jobbet skolene med å blant annet sikre elevenes utbytte av opplæringen, forvaltningskompetanse i tilknytning til særskilt tilrettelegging og skolebasert vurdering temaer i det felles nasjonale tilsynet.

---

[33] ROS-analyser: Risiko- og sårbarhetsanalyser.

[34] Om tilsyn og risikovurdering, hentet 19. januar 2023 fra: https://www.statsforvalteren.no/nb/portal/Barnehage-og-opplaring/tilsyn/

[35] Udir, 2021 om statsforvalternes tilsyn 2020. Hentet 19. januar 2023 fra: https://www.Utdanningsdirektoratet.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/funn-fra-statsforvalternes-tilsyn-2020/

Etter å ha gjennomført en studie som hadde til hensikt å undersøke skoler og rektorers arbeid for å endre rutiner og praksis som følger av nasjonale tilsyn i perioden 2010–2013, konkluderer Holm og Møller (2016) med at statlige (eksterne) tilsyn er et nødvendig tiltak for å sikre at elevene får oppfylt sine rettigheter, og at statlige tilsyn forebygger tilfeldig lovanvendelse. Dette baserer de på at studien tydelig viste at skolene i stor grad fulgte opp pålegg de fikk av fylkesmennene etter tilsyn. Tilsyn med enkeltvedtak kunne ofte framstå som omstendelige, men de bidro til å konkretisere lovverket for de gjeldende partene i skolen. Tilsyn og pålegg gjorde også at rektorer gjerne kontaktet andre rektorer for å samarbeide om å utvikle rutiner og lære av hverandre.

Rapporten *Evaluering av tilsynsarbeid: Tilsyn på opplærings- og barnehageområdet i perioden 2014 til 2021*

Deloitte evaluerte i 2022 tilsynsarbeidet på opplærings- og barnehageområdet for perioden 2014–2021. Evalueringen bygger på totalt 117 intervjuer med til sammen 189 personer, i tillegg til fire spørreundersøkelser og en omfattende dokumentanalyse (Deloitte, 2022).

En av konklusjonene er at bedre felles systemer for risikovurderinger kan være hensiktsmessig for å sikre en systematisk, helhetlig og enhetlig tilnærming til risiko- og sårbarhetsanalyser.

Deloitte finner videre at det kan være store variasjoner i gjennomføringen av tilsyn, og svært ulike erfaringer fra tilsynsobjektenes side. Tilsyn kan bidra til læring og bedre praksis, men dette avhenger av flere forhold, blant annet hvem som er tilsynsfører og hvem som er ansvarlig hos tilsynsobjektet. Tilsyn er en sammensatt prosess, og det er utfordrende å se entydige effekter. For eksempel vises det til at ifølge flere av informantene fordrer gjennomføringen av tilsyn dialog med tilsynsmyndighetene for å sikre at tilsynet bidrar til læring. Dette kan være avklaringer og å sikre felles forståelse tidlig og underveis i tilsynet, samt styrke forståelsen for regelverket og peke ut retning for videre arbeid i den avsluttende delen av tilsynet.

Rapporten *Regelverksetterlevelse i grunnopplæringen*

I rapporten *Regelverksetterlevelse i grunnopplæringen*, skrevet av forskere ved OsloMet (Mausethagen m.fl., 2019) på oppdrag fra Opplæringslovutvalget,[36] analyserte de et utvalg på 16 tilsynsrapporter, tolv med temaet læringsutbytte og fire med temaet skolemiljø. I utvalget av rapporter ble det tatt hensyn til følgende kriterier: variasjon i antall regelbrudd, geografi, skoleslag og størrelsen på de tre kommunene og to fylkeskommunene som var omfattet av de utvalgte tilsynsrapportene. Det ble gjennomført intervjuer av fylkeskommunale ledere og kommunale ledere, rektorer og lærere ved ti skoler i fem fylker og kommuner. Det var i hovedsak spesialundervisning og skolemiljø som ble undersøkt. Begge disse tematikkene omfatter individuelle rettigheter hos elevene, samtidig som det legges til rette for mange skjønnsmessige vurderinger.

Forfatterne avdekket at det var ulike forståelser og praksiser knyttet til bruk av regler, men også at det er mange likhetstrekk med hensyn til hvordan skoler og kommuner jobber med regelverket. Likhetstrekkene handlet særlig om hva aktørene mente var sentrale utfordringer rundt regelverket, og om rutiner og prosedyrer som har blitt etablert for å gjøre skjønnsmessige vurderinger. Etablering av rutiner var ofte en konsekvens av tilsynene som fylkesmennene (statsforvalterne) gjennomførte. Det kunne også være som følge av fylkeskommunale eller kommunale kvalitetsvurderingssystemer og lokalt utviklingsarbeid.

[36] Opplæringslovutvalgets rapport foreligger som NOU 2019:23 *Ny opplæringslov*.

Videre fant forskerne at det ikke var særlige forskjeller på tvers av de tre kommunene i utvalget når det gjaldt hvordan kommunene jobbet med regelverket. De fant imidlertid forskjeller i hvor stor grad kommunene hadde utviklet felles rutiner for skolene i kommunene, og i hvilken grad rektorene delte erfaringer som gjaldt bruk av regelverket. De fant også noen forskjeller mellom skoler som har gjennomført, og ikke har gjennomført, tilsyn.

Det var også forskjeller når det gjaldt hvordan de ansatte opplevde betydningen av økonomiske rammevilkår i kommunene. Dette var særlig tydelig på området spesialundervisning, der både rektorer og lærere erfarte at både rettigheter og forskning ikke ble etterlevd på grunn av økonomiske realiteter og begrensninger.

Funnene samsvarer til dels med vår gjennomgang av statsforvalternes tilsynskalender (Tabell 4-1 på side 37), der vi fant at skolemiljø og spesialundervisning var områdene det både var gjennomført flest tilsyn på, samt hadde flest brudd på kontrollspørsmål i gjennomsnitt per rapport som forelå.

Rapporten *Fylkesmannens tilsyn med barnehage- og opplæringsområdet i 2017*

I rapporten *Fylkesmannens tilsyn med barnehage- og opplæringsområdet i 2017* (Udir, 2018), gjennomgikk forfatterne fylkesmennenes tilsyn med skoler og barnehager i 2017. Det ble i 2017 gjennomført 211 tilsyn på opplæringsområdet i 135 kommuner og 11 fylkeskommuner. I rapporten framheves følgende hovedfunn: Det er store mangler i regeletterlevelsen på barnehage- og opplæringsområdet. I cirka 90 prosent av tilsynene ble det funnet regelverksbrudd. I om lag 30 prosent av de kontrollerte områdene vurderte fylkesmannen at forholdene var i strid med regelverket.

Flest brudd fant man i tilknytning til bestemmelsene som pålegger skolene å ha en innarbeidet framgangsmåte for å vurdere om elever med behov for særskilt norskopplæring også trenger morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, jf. opplæringsloven § 2-8 første og tredje ledd. I nesten 60 prosent av tilsynene hvor dette ble kontrollert, konstaterte man regelbrudd. Over 70 prosent av skolene manglet begrunnelse som viser hvilken hjemmel som ligger til grunn for enkeltvedtak de har vedtatt, hvilke faktiske forhold som er lagt til grunn, og/eller hvilke hensyn som er vektlagt.

Når det gjaldt spesialundervisning (kapittel 5) konstaterte man at 78 prosent av skolene ikke oppfylte lovens krav til hva enkeltvedtak om spesialundervisning skal inneholde, herunder opplysninger om omfang, innhold, organisering og kompetansekrav. 16 tilsyn ble gjennomført på skolemiljø (kapittel 9 A), og det ble avdekket brudd på regelverket i 31 prosent av disse.

Videre fant man også at rektorene i mange tilfeller ikke hadde sikret at opplæringen er tilstrekkelig for å nå kompetansemålene på hovedtrinnet/faget og om de individuelle opplæringsmålene i IOP-en (individuell opplæringsplan) samlet sett er dekket. Videre ble det avdekket at mange skoler ikke hadde en innarbeidet framgangsmåte som sikrer at lærerne i halvårsvurderingene gir elevene tilstrekkelig informasjon om elevenes kompetanse i fagene og hvordan elevene eventuelt kan øke kompetansen sin. Mer enn halvparten av skolene hadde ikke slik framgangsmåte på plass.

Det ble også avdekket at enkelte skoleledere ikke sikret at opplæringen ved skolen dekket alle kompetansemålene, samt at de individuelle opplæringsmålene i elevenes individuelle opplæringsplaner (IOP-er) var dekket.

4.1.2 Gjennomgang av tilsynsrapporter

Vi har gjennomgått et utvalg av tilsynsrapporter fra statsforvalterne (se Tabell 4-1 for oversikt). Utvalget omfattet alle tilsyn med hjemmel i opplæringsloven i perioden 1. januar 2020 til 11. mai 2022 for samtlige statsforvaltere. Det var totalt opprettet 244 til-

synsregistreringer, og det forelå rapporter på 144 av disse.[37] Tabellen omfatter tilsyn i både grunnskole og videregående skole.

Tabell 4-1 gir en oversikt over hvilke kapittel det ble ført tilsyn på, antall tilsyn per kapittel, og gjennomsnitt på antall brudd på kontrollspørsmål som ble gitt per kapittel per rapport. Tabellen viser at det er gjennomført flest tilsyn knyttet til kapittel 9 A om skolemiljø (59 tilsyn), kapittel 5 om spesialundervisning § (26 tilsyn) og § 14 A-1 i forskrift om forholdstall mellom lærere og elever på skolenivå (23 tilsyn).

I siste kolonne ser vi hvor mange brudd på kontrollspørsmål som statsforvalter har gitt per rapporterte tilsyn. For skolemiljø er det i gjennomsnitt 6,5 brudd. For spesialundervisning er det i gjennomsnitt 5,2 brudd. Det påvises også mange brudd i forbindelse med kapittel 4 A (*Opplæring spesielt organisert for vaksne*), samt kapittel 1 og 2.

I kapittel 6 vil vi se samsvar mellom denne oversikten og de funn som der presenteres – nemlig at det er lovkapitlene 9 A (punkt 6.4) og 5 (punkt 6.2) som er gjenstand for flest tilsyn og flest regelbrudd.

Tabell 4-1. Oppsummering av rapporter fra registrerte tilsyn, antall tilsyn og brudd på kontrollspørsmål. Januar 2020 – mai 2022.

Kapittel/paragraf der det er ført tilsyn	Antall tilsyn per kapittel/paragraf	Totalt antall brudd på kontrollspørsmål per kapittel/paragraf	Gjennomsnittlig antall brudd på kontrollspørsmål per kapittel/paragraf per rapport
Kapittel 9 A: Elevane sitt skolemiljø	59	386	6,5
Kapittel 5: Spesialundervisning	26	134	5,2
Kapittel 7: Skyss og innlosjering	1	4	4,0
Kapittel 13: Ansvaret til kommunen, fylkeskommunen og staten	1	4	4,0
Kapittel 4 A: Opplæring spesielt organisert for vaksne	10	38	3,8
Kapittel 2: Grunnskolen	14	41	2,9
Kapittel 1: Formål, verkeområde og tilpassa opplæring m.m.	2	4	2,0
Oppl. § 1-4: Tidleg innsats på 1. til 4. trinn	1	1	1,0
(Tilsyn der andre lovverk er undersøkt er undersøkt samtidig, inkl. opplæringslova)	5	5	1,0
Forskrift til opplæringslova § 14 A-1: Forholdstal mellom lærarar og elevar på skolenivå	23	2	0,1
Kapittel 3: Vidaregåande opplæring	1	0	0
Forskrift til opplæringslova § 2-5: Nasjonale prøver	1	0	0

[37] Søket ble gjennomført i mai 2022. URL: https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/.

Tabellen kan sees i lys av rapporten *Fylkesmannens tilsyn med barnehage- og opplæringsområdet i 2017* (Udir, 2018) hvor man også fant at det var gjennomført flest tilsyn, og konstatert regelbrudd på, kapittel 5 og kapittel 9 A. Også i rapporten *Regelverksetterlevelse i grunnopplæringen* (Mausethagen, m.fl., 2019) fant man at spesialundervisning var et område i lovverket som ofte ikke ble overholdt.

Til tross for at statsforvalternes tilsynskalender alene ikke gir et utfyllende bilde av hvor og hvilke utfordringer som er i sektor, synliggjør den noen fokusområder som vi også finner i annen litteratur og som støttes i funn fra vår egen datainnsamling (statistikk, intervju, m.m.).

Om statsforvalternes tilsyn i intervjuene

I intervju med alle informantgruppene var statsforvalternes tilsynspraksis et tema. De fleste informantene som representerer skoleeiere og skoleledere, mener tilsyn har en viktig funksjon, og at det bidrar til å styrke områder hvor skolen har utfordringer. De fleste påpeker at avvikene som avdekkes i tilsynene, alltid blir lukket eller løst.

Et overordnet inntrykk fra våre intervjuer er at statsforvalternes tilsyn i adskillig grad er enhetlig i utførelse og praksis. Det er Utdanningsdirektoratet som legger føringer for hvordan tilsynene skal gjennomføres. Gjennom de årlige oppdragsbrevene legger direktoratet føringer for hvilke områder av lovverket det skal utføres tilsyn på, i tillegg til at statsforvalterne gjennomfører egne ROS-analyser. De fleste representantene fra statsforvalterne opplever at tilsyn som de utfører på vegne av Utdanningsdirektoratet, har relativt rigide rammer sammenliknet med hva sin er tilfelle innenfor helsetilsyn og tilsyn etter barnevernloven. Informantene etterlyser større valgfrihet av tilnærminger for tilsyn etter opplæringsloven.

Flere av våre skoleinformanter nevner som et problem at avvik som avdekkes gjennom tilsyn, defineres og fremstilles som lovbrudd – ofte med mediedekning og derav følgende omdømmetap. En informant hevder det skaper unødvendig negativt fokus, og at det gjør rollen til skoleeier enda mer utfordrende enn den allerede er.

En framstående skoleforsker som vi intervjuet, tok utgangspunkt i denne negative effekten. Hen påpekte at tilsynsvirksomheten utvilsomt bidrar til bedre regeletterlevelse i og med at avvik identifiseres og lukkes, men etterlyste et forskningsmessig belegg for om tilsynsfunksjonen har en positiv effekt på *kvaliteten* i skolen.

4.2 Klagebehandling som juridisk virkemiddel

Statsforvalter er klageinstans for de fleste saker knyttet til opplæringsloven med forskrifter. Hovedregelen er at det er kommunen selv som er førsteinstans for klagebehandlingen, og at klagen videresendes til statsforvalter for klagebehandling som andreinstans hvis kommunen opprettholder det opprinnelige vedtaket (oppl. § 15-2 første ledd).

I videregående opplæring er statsforvalteren bare klageinstans i noen saker. Disse er angitt i § 15-2 andre ledd.

For kapittel 9 A er hovedregelen at statsforvalter fatter vedtak i enkeltsaker, og at Utdanningsdirektoratet er klageinstans. I 2020 og 2021 mottok Utdanningsdirektoratet henholdsvis 16 og fire klagesaker.[38] Utdanningsdirektoratets årsrapport inneholder ikke opplysninger om beslutningen i sakene.

[38] Utdanningsdirektoratet (2021). Årsrapport. Hentet fra 19. januar 2023 fra: https://www.udir.no/om-udir/arsrapporter/arsrapport-2021/

Statistikk for statsforvalternes klagebehandling

Vi har innhentet nøkkeltall fra statsforvalternes årsrapporter for 2021. De rapporterer om klagebehandling for grunnskolen og klagebehandling for videregående skoler (opplæringsloven med forskrifter).

Tabell 4-2 viser statistikk over antall klager, andel saker vedrørende opplæringsloven med forskrifter hvor kommunens vedtak er omgjort (det vil si at klager er gitt helt eller delvis medhold) og andel saker som er opphevet av statsforvalter. Saker som gis medhold til klager, er saker hvor statsforvalter overprøver kommunens vedtak, altså at det tas en beslutning i saken til gunst for klager. Saker som blir opphevet, er saker som sendes tilbake til kommunen, hovedsakelig som følge av saksbehandlingsfeil eller at statsforvalter ikke har et rettslig grunnlag for å ta en beslutning i saken (Proba, 2022).

Totalt ble det sendt inn 1 477 klager i 2021. Flest saker er sendt til klagebehandling hos statsforvalter på standpunkt i fag (756 klager), skoleplassering (284 ganger) og skoleskyss (240).

Tabell 4-2. Statistikk over statsforvalternes klagebehandling på vedtak som omhandler opplæringsloven med forskrifter. Antall saker til behandling, prosent medhold og prosent opphevet. Grunnskolen 2021.

Lovområde	Antall saker til klagebehandling	Andel omgjort (prosent)	Andel opphevet (prosent)
Framskutt skolestart, § 2-1 tredje ledd	3	0	0
Utsatt skolestart, § 2-1 tredje ledd	2	50	0
Ekstra år i grunnskolen, § 2-1 fjerde ledd	6	0	50
Tegnspråkopplæring, § 2-6	0	-	-
Særskilt språkopplæring, § 2-8	7	0	0
Bortvisning, § 2-10	13	31	31
Permisjon fra opplæringen, § 2-11	25	8	64
Grunnskoleopplæring for voksne, § 4 A-1	11	0	27
Spesialundervisning for voksne, § 4 A-2	11	27	27
Spesialundervisning, § 5-1	94	40	29
Skyss, § 7-1	240	22	14
Skoleplassering, § 8-1	284	17	24
Fysisk skolemiljø, § 9 A-2	3	0	0
Standpunkt i fag	756	8	63
Standpunkt i orden og oppførsel	21	19	29
Sentralt gitt skriftlig eksamen	1	100	0
Lokalt gitt muntlig eksamen	0	-	-
Sum	1477	15	43

Note: Sammenstilling av nøkkeltall i statsforvalternes årsrapporter 2021

I gjennomsnitt gis det medhold i 15 prosent av sakene. En langt høyere andel av sakene blir opphevet; 43 prosent. Til sammenligning var antallet saker som ble gitt medhold i plan- og bygningsrett, en del høyere; 25 prosent i 2021 (Proba, 2022, s. 21). Andelen saker som blir avsluttet uten vedtak i plan, var langt lavere, kun 3,5 prosent (SYSAM).

Andel saker hvor klager er gitt medhold, er høyest for utsatt skolestart, § 2-1 tredje ledd (50 prosent), spesialundervisning, § 5-1 (40 prosent) og bortvisning, § 2-10 (31 prosent).

Andel saker som er opphevet av statsforvalter, er høyest for permisjon fra opplæringen, § 2-11 (64 prosent), standpunkt i fag 63 prosent og bortvisning, § 2-10 (31 prosent).

Slår man sammen tallene for saker som er gitt medhold og som er opphevet, er det permisjon (72 prosent), standpunkt (71 prosent) og spesialundervisning (69 prosent) som har den høyeste andelen hvor statsforvalter har innsigelser mot kommunens vedtak.

Slik vi oppfatter det, er klagesaker prøvd hos statsforvalter isolert sett kanskje den beste indikatoren vi kan finne på regeletterlevelse, ettersom det faktisk er en juridisk etterprøving gjennomført av et kompetent organ.

Samtidig bygger statistikken også på noen potensielle skjevheter som gjør at den ikke fullt ut svarer på utfordringene som kommunene opplever. Ettersom statistikken bygger på at foreldre klager til statsforvalter (første klagebehandling er i kommunen), vil det kunne være systematiske skjevheter knyttet til hvilke typer saker som innklages for statsforvalteren. Videre er det ikke gitt at opphavet til klagen er kommunens manglende forvaltningspraksis og regelforståelse, men at foreldre er uenig i utfallet av saken eller at de er uenig i gjennomføringen av vedtaket. Begge disse mekanismene gjør at klagesaker alene ikke bør tolkes som det endelige svaret på utfordringene ved å etterleve opplæringsloven.

Tabell 4-3. Opplæringsloven. Vurderinger i klagesaker knyttet til videregående skoler 2021 fordelt på lovbestemmelser og utfall av behandlingen.

	Sum	Medhold/delvis medhold	Andel medhold
Videregående opplæring for voksne, § 4 A-3	20	7	35 %
Rett til ett/to år i vgo, § 3-1 femte ledd	13	4	31 %
Spesialundervisning, § 5-1	4	1	25 %
Inntak, § 3-1 sjette ledd	1	0	0 %
Sentralt gitt skriftlig eksamen	3 302	307	9 %
Standpunkt (fag og orden og oppførsel) for utenlandsskolene	4	0	0 %
Sum	3 344	319	10 %
Sum utenom karakterer	38	12	32 %

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Tabell 4-3 viser antall klagesaker i den videregående opplæringen fordelt på lovbestemmelser. Tabellen viser at klager på karakterer på skriftlig eksamen utgjør om lag 99 pro-

sent av klagene. Ni prosent av klagene gis medhold. Vi vil karakterisere antallet andre klager som lavt.[39]

4.3 Oppsummering – om tilsyn og klagebehandling

Den oppsummerte statistikken fra tilsyn og klagebehandling knyttet til lovområder i opplæringsloven tyder på at kommunene har størst utfordringer med regeletterlevelse for følgende områder:

- Kapittel 9 A: Elevane sitt skolemiljø
- Kapittel 5: Spesialundervisning, herunder spesialundervisning for voksne
- Kapittel 4 A: Opplæring spesielt organisert for vaksne (forholdsvis få saker)
- § 2-11: Permisjon
- § 2-10: Bortvisning
- Standpunkt i fag og orden og oppførsel

Områder med moderat regeletterlevelse er:

- Kapittel 1: Formål, verkeområde og tilpassa opplæring m.m.
- Kapittel 2: Grunnskolen
- § 7-1: Skyss
- § 8-1: Skoleplassering
- § 2-1: Framskutt og utsatt skolestart (lite antall klagesaker)

Et overordnet inntrykk fra intervjuene er at tilsyn oppleves som en virksomhet som bidrar til økt regeletterlevelse. Det er likevel en gjennomgående oppfatning blant skoleinformantene at tilsyn – særlig etter fylkessammenslåingene – oppleves som kontrollrettet, og at den veiledende funksjonen med fordel kan styrkes. Mange er bekymret for omdømmerisiko knyttet til tilsynene.

Deloittes evaluering av tilsynspraksisen (2022) viser at tilsyn kan ha en positiv læringseffekt for skolene, men at en rekke forhold avgjør hvorvidt disse effektene inntreffer. Gjennom elevundersøkelsen finner de indikasjoner på at antall elever som sier de har opplevd mobbing, reduseres etter at tilsyn er gjennomført, men uten at de kan konkludere sikkert med at dette har en sammenheng. Vi mener det kan være grunn til å framskaffe sikrere kunnskap om tilsynenes effekt på kvalitet og måloppnåelse i skolen, for eksempel i form av skolebidrag, elevenes læringsutbytte eller andre kvalitetsindikatorer.

Det bør vurderes om Utdanningsdirektoratets oppdrag om tilsyn etter opplæringsloven kan legge opp til en mindre rigid tilnærming. Et springende punkt her vil være avveiningen mot hensynet til å oppnå enhetlig praksis på tvers av embetene.

4.4 Pedagogiske virkemidler

Med pedagogiske virkemidler menes ulike tiltak for å styrke forståelse, bygge kompetanse, påvirke holdninger og liknende. Staten kan bruke pedagogiske virkemidler blant

[39] Da nærmest samtlige klager er på *sentralt gitt skriftlig eksamen* og klager som er opphevet er tilnærmet eller lik null ser vi ikke behov for å ha en egen kolonne for antall/andel saker som er opphevet.

annet for å øke kompetansen i hensikt å styrke kvaliteten i kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon. Denne typen virkemidler kan bestå av blant annet handlingsplaner og informasjonstiltak. Dette kan ta form som rundskriv, veiledningsmateriell og kompetanseutviklingstiltak. Andre pedagogiske virkemidler er statlig medvirkning og etterutdanning i kommunesektoren (NOU 2015:2).

Pedagogiske virkemidler kan rettes mot kommuneadministrasjonen, skoleledere, personale og mot elever og deres foresatte. Også utforming av lærerutdanningen samt etter- og videreutdanningstilbud omfattes av de pedagogiske virkemidlene. Vi kan legge til at det ikke bare er opplæringstiltak om opplæringsloven som er av betydning. Også kjennskap til forvaltningsrett (forvaltningsloven) kan ha betydning for kommuners regeletterlevelse av opplæringsloven. De statlige tiltakene kan med andre ord være i regi av Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, statsforvalterne og Statped. I tillegg kan lærer- og skolelederutdanningene ved universiteter og høgskoler inngå i slike tiltak.

I det følgende gir vi først en oversikt og gjennomgang av de viktigste kompetansehevings- og veiledningstiltakene som brukes i tilknytning til opplæringsloven. Dette danner bakgrunn både for våre resultater fra spørreundersøkelsen om nytte av disse (punkt 4.4.2) og senere funn og resultater.

4.4.1 Kompetansehevings- og veiledningstiltak

Kompetanseløftet

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis er en oppfølging av Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Kompetanseløftet skal være et varig kompetanseløft på det spesialpedagogiske feltet. Målsetningen med Kompetanseløftet er at kommuner, fylkeskommuner, barnehage- og skoleeiere skal ha tilstrekkelig kompetanse tett på barna og elevene for å kunne forebygge, fange opp og gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle, inkludert barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging.

Ordningen skal bygges opp gradvis fram mot 2025. Kommunene som deltar skal kartlegge kompetanse- og tilretteleggingsbehov på området spesialpedagogikk og inkluderende praksis, og melder sine behov til samarbeidsforum i fylket. Statsforvalteren i det enkelte fylket har ansvaret for forvaltningen av tilskuddet, og tildeler midler etter prioritering i samarbeidsforum. Både barnehage, skole og PPT skal fortrinnsvis være en del av tiltaket som ønskes igangsatt. Planer og tiltak skal være forankret lokalt, og de skal planlegges og gjennomføres i samarbeid med et aktuelt universitet eller høyskole.

Bedre læringsmiljø

Et eksempel på pedagogiske virkemidler ser man i satsingen *Bedre læringsmiljø*, som ble iverksatt i 2009, og som hadde til hensikt å støtte utviklingen av et godt læringsmiljø ved skolene. Satsingen var på initiativ fra departementet, mens Utdanningsdirektoratet fikk ansvaret for selve gjennomføringen av satsingen. Hovedmålet i *Bedre læringsmiljø* var at alle elever skulle oppleve et inkluderende læringsmiljø, med særlig fokus på bedre helse, trivsel og læring. Satsingen inneholdt fem hovedelementer: kunnskapsutvikling, nettressurser, tiltak for økt etterlevelse av regelverket, lokale utviklingsprosjekter og innsats mot krenkelser, diskriminering og mobbing. Det ble utviklet ressursmateriell til bruk for skoleeiere og skoler, som bestod av blant annet av fagtekster, filmer, vurderingsskjemaer og refleksjonsoppgaver, som alle kan ansees for å være pedagogiske virkemidler (NOU 2015:2).

De-Komp og oppfølgingsordningen

Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet fikk i 2019 oppdrag av Utdanningsdirektoratet å evaluere den nye modellen for kompetanseutvikling i skolen. Dette omfatter ordning-

ene for desentralisert kompetanseutvikling i skole og yrkesfag (De-Komp), samt oppfølgingsordningen.[40] Oppfølgingsordningen er en statlig ordning for kompensatorisk støtte til skoleeiere som over tid har svake resultater på sentrale mål i opplæringen. Ordningen ble innført i 2017, men ble i 2020 videreutviklet med vesentlige endringer (Lyng og Myrvold, 2021). I en av delrapportene fra prosjektet (Lyng og Myrvold, 2021) er det gjort et uttrekk av 39 kommuner som var i oppfølgingsordningen, basert på et indikatorsett utviklet av Kunnskapsdepartementet.

Kommunene som ble trukket ut til oppfølgingsordningen i 2020, skiller seg ut på flere områder fra kommuner som ikke er i uttrekket, særlig når det gjelder demografiske og sosiale forhold og økonomi. Kommunene som er med, har betydelig lavere folketall og er mer spredtbygde enn andre kommuner. En stor andel av kommunene i ordningen har bare én eller to grunnskoler. Det er lavere utdanningsnivå blant innbyggerne enn kommunene som ikke er trukket ut til oppfølgingsordningen. Samtidig har uttrekkskommunene høyere frie inntekter og bruker mer penger per elev enn snittet av andre kommuner. Men de bruker en mindre andel av kommunebudsjettet på skole (Lyng og Myrvold, 2021).

Etter- og videreutdanningstilbud

Det er flere etter- og videreutdanningsmuligheter for lærere, både for de som underviser i grunnskolen, ved videregående opplæring, voksenopplæring på nivåene for grunnskole og videregående, i kulturskoler og ved skoler som omfattes av privatskoleloven og har tillatelse til å drive skole. I skoleåret 2021–2022 ble det registrert 11 149 søknader fra lærere i grunnskole og videregående skole om videreutdanning gjennom strategien *Kompetanse for kvalitet*.[41] Det er også egne rektorutdanninger, som er et tilbud for skoleledere i grunnopplæringen og videregående opplæring. Utdanningen er tilrettelagt for å kombinere med fulltidsstilling som skoleleder og finansieres av Utdanningsdirektoratet.[42] I tillegg har Utdanningsdirektoratet forskjellige moduler for ledere i barnehage og skole. Det er utdanningstilbud til ledere i barnehager og skoler som vil utvikle lederkompetanse på et avgrenset område. Tilbudet er for ledere som har gjennomført styrer- eller rektorutdanningen eller en tilsvarende lederutdanning på minst 30 studiepoeng.[43]

Andre tilskuddsordninger

Utdanningsdirektoratet har flere forskjellige tilskuddsordninger for barnehager, skoler, private skoler, folkehøgskoler og organisasjoner. Flere av tilskuddene er rettet mot kompetansehevende tiltak.

Blant annet har de en tilskuddsordning som heter *Tilskudd til veiledning for nyutdannede lærere*.[44] Utdanningsdirektoratet beskriver tilskuddet på følgende måte:

> «Tilskuddet skal bidra til at nyutdannede lærere i grunnskolen får god veiledning og gjøre at overgangen fra utdanningen til læreyrket blir enklere. Målet er at nyutdannede lærere blir værende i skolen. Målgruppen er lærere i sitt første år og andre år i skolen.»

---

[40] *OsloMet* (2019, 25. oktober). Evaluering av ny kompetansemodell. Hentet 19. januar 2023 fra: https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/evaluering-av-ny-kompetansemodell

[41] Om strategien Kompetanse for kvalitet: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/f_4269b_kompetanse_for_kvalitet.pdf

[42] Om rektorutdanningen: https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/etter-og-videreutdanning/rektor/kort-om-rektorutdanningen/

[43] Om ledermoduler: https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/ledelse/leiing-i-skolen/

[44] Tilskudd til veiledning for nyutdannede lærere. Hentet 19. januar 2023 fra: https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/midler-kommuner/tilskudd-til-veiledning-for-nyutdannede-nytilsatte-larere/

En annen relevant tilskuddsordning er tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring,[45] som ble iverksatt i 2021. Barnehage- og skoleeiere kan melde inn behov og søke midler til kompetanseutvikling i egne virksomheter. Midlene kan benyttes til å vurdere, planlegge og gjennomføre kompetansetiltak.

Pedagogiske ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledere, tolkningsuttalelser, artikler, kompetansepakker og andre temasider/nettressurser som omhandler ulike deler av opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven.

Direktoratets har egne nettsider med oversikt over utarbeidede regelverkstolkninger og andre nettressurser knyttet til lover og forskrifter for henholdsvis opplæring (grunnskole og videregående opplæring), barnehage, privatskole, voksenopplæring og folkehøgskole.[46] I oversikten for opplæring kan man klikke seg inn på tolkningsuttalelser, relevante rundskriv, veiledere og artikler tilknyttet de ulike bestemmelsene i opplæringsloven og i forskrift til opplæringsloven, og det finnes også en søkemotor der man kan søke etter lov, forskrift, tolkninger, rundskriv og paragrafer. Ikke alle bestemmelsene i opplæringsloven og tilhørende forskrift har pedagogiske ressurser knyttet til seg på nettsiden. I noen tilfeller finnes det også flere ressurser enn dem det er lenket til, under lov- og forskriftsbestemmelsene på Utdanningsdirektoratets ordinære nettsider.[47]

Utdanningsdirektoratet har også utarbeidet kompetansepakker tilknyttet utvalgte temaer, og disse er å finne på direktoratets nettsider.[48] Kompetansepakkene gir faglig påfyll og støtte til kompetanse- og praksisutvikling i blant annet skoler, barnehage og PPT. De er laget for å jobbes med over tid, og i fellesskap, for eksempel ved en skole. Hele profesjonskollegiet kan bruke kompetansepakkene sammen, men de kan også brukes av mindre grupper, for eksempel lærere på et trinn eller et team.

Det varierer hvor mye materiell som er utarbeidet og tilgjengeliggjort for de ulike områdene av opplæringsloven som vi undersøker spesielt i dette prosjektet, og i kapittel 6 beskriver vi kort hva slags og hvor mye pedagogisk materiell som finnes på Utdanningsdirektoratets nettsider for hvert lovområde. Oppsummert finner vi likevel at det finnes pedagogisk materiell på nettsidene i form av lovtolkninger, veiledere, artikler, kompetansepakker og/eller andre nettressurser for samtlige av lovområdene. Det er laget *en del* materiell knyttet til vurdering, språklige minoriteter, skoleskyss og tilpasset opplæring, og *mye* materiell for spesialundervisning og skolemiljø. Vår gjennomgang nedenfor vil vise at de to sistnevnte er blant de mest utfordrende lovområdene for sektoren (se kapittel 6). Det er laget *noe* materiell for nærskoleprinsippet, hensynet til barnets beste, gratisprinsippet, tidlig innsats og kompetansekrav for personell i skolen, mens det er utformet *lite* materiell knyttet til bestemmelser om lærertetthet.

Når det gjelder Utdanningsdirektoratets kompetansepakker, er slike utarbeidet og tilgjengeliggjort for sju av de tolv områdene i opplæringsloven som vi har omtalt over.

Veiledere og kompetansepakker på Utdanningsdirektoratets nettsider later til å være effektive og hensiktsmessige tiltak for kompetanseheving og veiledning ut mot kommu-

---

[45] Tilskudd til lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring. Hentet 19. januar 2023 fra: https://www.statsforvalteren.no/nb/portal/Barnehage-og-opplaring/lokal-kompetanseutvikling-i-barnehage-og-grunnopplaring/

[46] Regelverkstolkninger for barnehage og opplæring, hentet 19. januar 2023 fra: https://www.udir.no/regelverkstolkninger/

[47] Utdanningsdirektoratets ordinære nettsider. URL: https://www.udir.no/

[48] Kompetansepakker. Hentet 19. januar 2023 fra: https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kompetansepakker/

nene og fylkeskommunene. Men i arbeidet med å kartlegge det tilgjengelige veiledningsmaterialet knyttet til opplæringsloven på Utdanningsdirektoratets nettsider, har vi merket oss at nettsidene kunne vært organisert på en mer hensiktsmessig måte. Veiledningsmateriellet på regelverkstolkningssidene[49] er organisert etter lovbestemmelse eller lovparagraf. Dette betyr at brukerne må vite hvilke lovbestemmelser som omhandler det de er ute etter informasjon om for å kunne finne det gjennom oppslagsfunksjonen. Søkefunksjonen, på sin side, kan gi svært mange og uoversiktlige treff, og det er i liten grad mulig å filtrere søkeresultatene.

I tillegg finnes det en rekke informasjonssider og veiledere på Utdanningsdirektoratets «ordinære» nettsider, som i en del tilfeller er lenket opp fra regelverkstolkningssidene, men ikke gjennomgående og konsekvent, ut fra hva vi erfarer. Det er heller ingen samlet oversikt over veiledningsmaterialet og nettressursene som ligger på de ordinære nettsidene. Derfor oppleves veiledningsmaterialet som noe fragmentert, og en mer oversiktlig fremstilling av de ulike ressursene er ønskelig. Det hører med at dette er basert på vår opplevelse og erfaring – det var ingen informanter som påpekte dette.

Statsforvalternes veiledning

Statsforvalterne har en viktig veiledningsfunksjon – dels i tilknytning til tilsyn, men først og fremst som et selvstendig oppdrag.

Noen skoleledere og en skoleeier mener at statsforvalternes praksis ble annerledes etter fylkessammenslåingen, og at de tidligere fylkesmannsembetene i vesentlig større grad hadde en veiledende funksjon. Etter sammenslåingen oppleves det ikke i samme grad som før at statsforvalteren er et veiledende organ, og dialogen har blitt mer utfordrende.

Flere informanter fra statsforvalterne mener at de ideelt sett skulle hatt muligheten til å ha en mer veiledende rolle under tilsynene. Statsforvalterne opplever at veiledningen som skjer i etterkant av tilsyn, som regel mottas positivt hos kommunene, men noen opplyser at de gjerne skulle hatt mulighet til å ha en mer veiledende tilnærming i selve utførelsen av tilsynene.

Statsforvalternes fellestiltak (samlinger, nettressurser, med mer)

Statsforvalteren har som oppdrag å informere og veilede på barnehage- og utdanningsområdet og tilbyr diverse samlinger og veiledninger for skoleeiere. Det kan eksempelvis være samlinger eller kurs om skolemiljø, spesialundervisning, vurdering og mer. En oversikt over ulike kurs, konferanser og arrangement finnes på de ulike statsforvalternes hjemmesider.

Det ble ikke nevnt eller henvist til konkrete kurs og arrangementer i våre intervjuer, men vi kan nevne – som noen aktuelle, men litt tilfeldig valgte eksempler:[50]

- *Fagdag om arbeidet med barnekoordinator*, 28. februar 2023. Statsforvalteren i Agder i samarbeid med Kristiansand kommune.
- *Regelverkssamling barnehage og skole – region Salten og Bodø*, 23. februar 2023. Statsforvalteren i Nordland.
- *Aktuell informasjon frå Statsforvaltaren innanfor områda barnehage, barnevern og skule*, 14. februar 2023. Statsforvalteren i Møre og Romsdal.

---

[49] *Udir*. Regelverkstolkingar for barnehage og opplæring. Hentet 13. februar 2023 fra: https://www.udir.no/regelverkstolkninger/

[50] Hentet 13. februar 2023 fra https://www.statsforvalteren.no/.

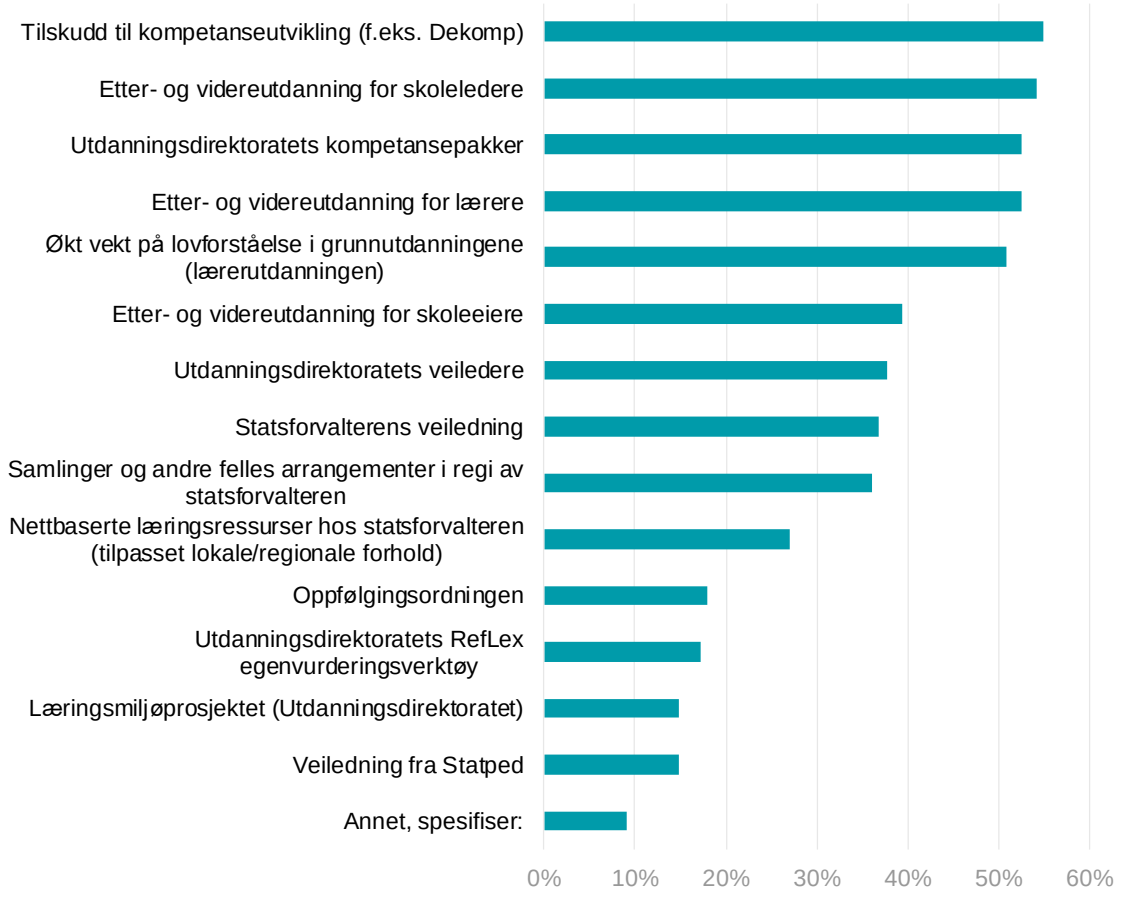
Andre aktører (Statped, UH-institusjoner, med mer)

Statlig spesialpedagogisk tjeneste (Statped) er en statlig tjenesteleverandør for kommuner og fylkeskommuner og er direkte underlagt Kunnskapsdepartementet. Statped tilbyr diverse læringsressurser[51] og kompetansehevende tiltak innenfor spesialundervisning og har til hensikt å bygge kompetanse om spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Hjemmesiden gir mulighet til å filtrere søk læringsressurser, innenfor fagområder (diagnoser, utfordringer m.m.), undervisningsfag, aldersgruppe, ressurstype, språk/kommunikasjonsform og tema.

4.4.2 Om kompetansehevingstiltak i spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen fikk kommune- og fylkeskommunelederne spørsmål om hvilke statlige kompetansehevingstiltak som de vurderer som mest nyttige for å løse utfordringer når den nye opplæringsloven skal implementeres.

Figur 4-1. Basert på kommunens utfordringer, hvilke kompetansehevingstiltak fra statlige aktører mener du vil være mest til nytte for din kommune for å løse utfordringer når den nye loven skal implementeres?



Respondentene fikk oppgitt en rekke alternativer som dekket ulike former for pedagogiske virkemidler.

[51] *Læringsressurser*. URL: http://www.statped.no/laringsressurser/

Figur 4-1 viser resultatene på spørsmålet. Resultatene tyder på at mange av kompetansetiltakene fra statlig hold vurderes som nyttige. Vi ser at fem av alternativene blir krysset av for av flere enn 50 prosent av respondentene. Disse er:

- tilskudd til kompetanseutvikling (for eksempel De-Komp)
- etter- og videreutdanning for skoleledere
- utdanningsdirektoratets kompetansepakker
- etter- og videreutdanning for lærere
- økt vekt på lovforståelse i grunnutdanningene (lærerutdanningen)

Blant respondentene som har spesifisert i annet-feltet er det flere som ønsker tilskuddsordninger til kompetanseutvikling og/eller har kommentarer til De-Komp. Enkelte ønsker større handlingsrom til å velge samarbeidspartnere, kompetanseheving som tar hensyn til lokale forhold (regionalt nivå oppfattes som mindre relevant), og at De-Komp bør fokusere mer på ledelse og tilskudd uten omfattende dokumentasjons- og rapporteringskrav.

Andre etterlyser mer ressurser eller virkemidler for å bedre rekruttering av pedagoger. Enkelte angir også at kompetansetiltak bør innebære videreutdanning for statsforvaltere for å heve deres kompetanse på det skolefaglige.

5 Regeletterlevelse – utfordringer og årsaker

Dette kapitlet innledes med presentasjon av funn og resultater fra noen viktige forsknings- og utredningsprosjekter. Dernest identifiserer vi de mest utfordrende lovområdene, slik det framkommer av vår spørreundersøkelse. Videre undersøker vi hvilke faktorer som – på et overordnet og generelt plan – hemmer og fremmer etterlevelse, basert på data fra spørreundersøkelsen og intervjuene. Kapitlet avsluttes med en kort oppsummering. I det påfølgende kapitlet går vi nærmere inn på årsaksfaktorer som gjelder spesifikt for de ulike lovområdene.

5.1 Eksisterende kunnskap om etterlevelse av opplæringsloven

Gjennom litteraturstudien identifiserte vi seks viktige kilder til kunnskap om regeletterlevelse og kvalitetsarbeid i opplæringssektoren. De seks er:

- Publikasjonene fra LEX-EL-prosjektet
- Rapporten til *Ekspertgruppen for skolebidrag* (Lillejord m.fl., 2021)
- Rapporten fra Utdanningsdirektoratets prosjekt *Regelverk i praksis 2014–2016*
- Rapporten *Evaluering av tilsynsarbeid: Tilsyn på opplærings- og barnehageområdet i perioden 2014 til 2021* (Deloitte, 2022)
- Rapporten *Regelverksetterlevelse i grunnopplæringen* skrevet av forskere ved OsloMet (Mausethagen m.fl., 2019)
- Rapporten *Fylkesmannens tilsyn med barnehage- og opplæringsområdet i 2017* (Udir, 2018)

De to siste er allerede vist til i punkt 4.1.

LEX-EL-prosjektet

Jorunn Møller ledet i perioden 2011–2016 LEX-EL-prosjektet,[52] som undersøkte hvordan ledere på ulike nivåer i skolen fortolker og håndhever lovverket i et samspill med andre aktører. Søkelys ble satt på elevenes rett til et godt psykososialt miljø, retten til spesialundervisning og tilpasset opplæring. Resultatene er oppsummert i antologien *Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk* (Andenæs og Møller, 2016). Noen av artiklene herfra er henvist til i kapittel 1.

En spørreundersøkelse om rektorers blikk på opplæringslovens rettslige regulering utført av Møller og Sivesind (2016) resulterte i følgende funn: felles for rektorene (137 respondenter) var at tilpasset opplæring etter opplæringsloven § 1-3 oppfattes som utfordrende å gjennomføre (etterleve) i praksis, men at man forsøkte etter beste evne å opptre i henhold til bestemmelsens krav. Videre fant man at rektorer hadde gode kunnskaper om opplæringslovens føringer hva gjaldt retten til spesialundervisning og retten til et godt skolemiljø, men at 40 prosent av skolene ikke hadde formelle retningslinjer eller systemer for å at lærerne fortløpende ble underrettet om lovens krav. Knappe 25 prosent svarte at de årlig gjennomførte samlinger med personalet hvor man hadde opplæringsloven som hovedtema.

[52] LEX-EL: Legal standards and Professional Judgement in Educational Leadership. Mer om prosjektet på: https://www.uv.uio.no/ils/forskning/prosjekter/legalstandardsedu/index.html.

Prosjektgruppen fant at lokale skolemyndigheter oppfordrer til mer fleksibel og kreativ bruk av ressurser, men skolene er samtidig pålagt å orientere beslutningstakere i tilfeller der elevrettigheter krenkes på grunn av utilstrekkelig finansiering. På bakgrunn av funnene argumenterer prosjektgruppen for at kompetanse på utøvelse av juridisk og pedagogisk skjønn må styrkes i skolen.

Videre var forskerne opptatt av prinsippet om tilpasset opplæring (kapittel 1), elevenes rett til godt skolemiljø (kapittel 9 A) og retten til spesialundervisning (kapittel 5). De fant at rutiner hadde blitt etablert på skolene for at aktørene lettere skulle forholde seg til skjønnsrommet i regelverket, og videre at disse rutinene også ble fanget opp av andre skoler (Møller og Karseth, 2016; Møller og Ottesen, 2016).

Det er for øvrig de samme delene av lovverket som synes å være mest framtredende i annen litteratur, og er også de tre delene som er mest omfattende i denne rapporten.

Ekspertgruppen for skolebidrag

Ekspertgruppen for skolebidrag, under ledelse av Sølvi Lillejord, ble nedsatt av Kunnskapsdepartementet i 2019. Ekspertgruppen skulle vurdere hvordan skoleeiere og skoler bedre kan drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene, samt beskrive kjennetegn ved skoler og kommuner som i størst grad lykkes med å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene og identifisere hva som skal til for at skoler med lavt skolebidrag over tid kan heve kvaliteten. Lillejord m. fl. (2021) beskriver i sin sluttrapport at de kommunene som lykkes best med å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene, kjennetegnes av blant annet følgende:

- Skoleeierne er tett på skolene og interesserer seg for det som foregår ved å føre en tett dialog med skolelederne
- Skoleeierne, skolelederne og lærerne har en klar mening om at viktigste samfunnsoppdraget er å «ruste elevene for livet»
- Skoleeierne og skolelederne har selvtillit når det gjelder egen og skolens kompetanse og arbeider for å styrke den
- Skolelederne myndiggjør og ansvarliggjør lærerne til å drive arbeidet med skoleutvikling
- Medvirkning skjer systematisk fra skoleeiere til elever, der det fokuseres på at samtlige har noe å bidra med
- Læring foregår ved at lærerne lærer av elevene, skoleledelsen lærer av lærerne, og skoleeier lærer av skoleledelsen.

Regelverk i praksis 2014–2016

I Utdanningsdirektoratets interne prosjektrapport fra prosjektet *Regelverk i praksis 2014–2016* (Udir, 2016) står det at prosjektets hovedbudskap og ambisjon var å synliggjøre sammenhenger mellom regelverk og skolens innhold i hensikt å legge til rette for en bedre forståelse for regelverkets intensjoner. I den anledning lanserte Utdanningsdirektoratet uttrykket *Jus + Ped = Sant!*. Hovedbudskapet søker også å formidle at regelverket må oppfattes som en støtte og ikke en hindring i utdanningssektoren.

I rapporten framkommer det at:

> «mange lærere, rektorer og skoleeiere oppfatter regelverkets bestemmelser som fjerne fra skolehverdagen og fra skolers utviklingsprosesser».

Videre finner man at statlig tilsyn, klagebehandling og annen kontakt med skoleeiere og skoler viser at de ikke lykkes med å følge regelverket for utdanningssektoren. Dette gjelder uavhengig av demografiske forhold.

Case-studie av Kunnskapsdepartementets føring *Laget rundt barnet og eleven*

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har Proba innhentet erfaringer med og synspunkter på departementets styringsvirkemidler knyttet til Laget rundt barnet og eleven. *Laget rundt barnet og eleven* er et uttrykk for en ambisjon om å samordne aktører både i utdanningssektoren (skole, barnehage, SFO, PPT, Statped) og i andre sektorer som for eksempel barnevern og helse- og omsorgstjenestene. Kunnskapsdepartementet har særlig ønsket å få belyst hvordan styringen fra departementsnivå kan legge til rette for og bidra til at aktørene i kommunene kan samarbeide godt på tvers innen egen sektor og hvordan utdanningssektoren kan være en lagspiller i tverrsektorielt samarbeid. Prosjektet skal inngå som et kunnskapsgrunnlag for videreutvikling av departementets styringsverktøy og -metodikk for samordning av tjenestetilbudene i kommunesektoren og for det tilhørende tverrdepartementale samarbeidet.

I rapporten *Samstemt – men ikke koordinert eller samstemt* (Proba, 2023) finner vi at styringssignalene fra statlig hold er samstemte i sitt innhold, men at det fortsatt gjenstår å utforme signaler som er koordinerte i tid og med samkjørt kommunikasjon. Videre finner vi at det er behov for styrking av veiledningsaktivitetene og -funksjonene ut mot kommune, både fra statsforvalterne og Utdanningsdirektoratet.

5.2 Utfordrende lovområder

I vår spørreundersøkelse til kommunene stilte vi spørsmål om hvilke deler av opplæringsloven som har gitt opphav til største utfordringer knyttet til regeletterlevelse. Respondentene, som i de fleste tilfeller er kommunalsjefen for oppvekst eller den administrative lederen for skolene, ble bedt om å krysse av og/eller angi inntil fem deler (kapitler, paragrafer eller enkeltbestemmelser) av opplæringsloven som de anser har gitt opphav til størst utfordringer med tanke på å etterleve lovkravene og/eller oppfylle rettigheter. I gjennomsnitt krysset respondentene for tre lovområder. De samlede avkrysningene og angivelsene er gjengitt i Figur 5-1.

Resultatene i Figur 5-1 viser at skolemiljø-kapitlet, kapittel 9 A, oppleves som mest utfordrende. 62 prosent av lederne krysset av for dette. Spesialundervisning (kapittel 5) og tilpasset opplæring (§ 1-3) kommer også høyt opp; henholdsvis 45 og 44 prosent av lederne krysset av for disse. Disse tre lovområdene skiller seg ganske vesentlig ut sammenlignet med de andre lovområdene som det kunne krysses av for.

30 prosent av lederne krysset av for at kompetanse blant personalet i skolen (kapittel 10) har gitt oppgav til vesentlige utfordringer. 25 prosent krysset av for tidlig innsats på 1. til 4. trinn (§ 1-4), 21 prosent krysset av for lærernormen (krav til lærertetthet, kapittel 14 A i forskriften til opplæringsloven), og 20 prosent krysset av for tilbud om tegnspråk og til språklige minoriteter (§§ 2-6 til 2-8). 14 prosent krysset av for vurdering av elevene (§ 2-3 tredje ledd) og resultatlikhet på gruppenivå (§ 1-3).[53]

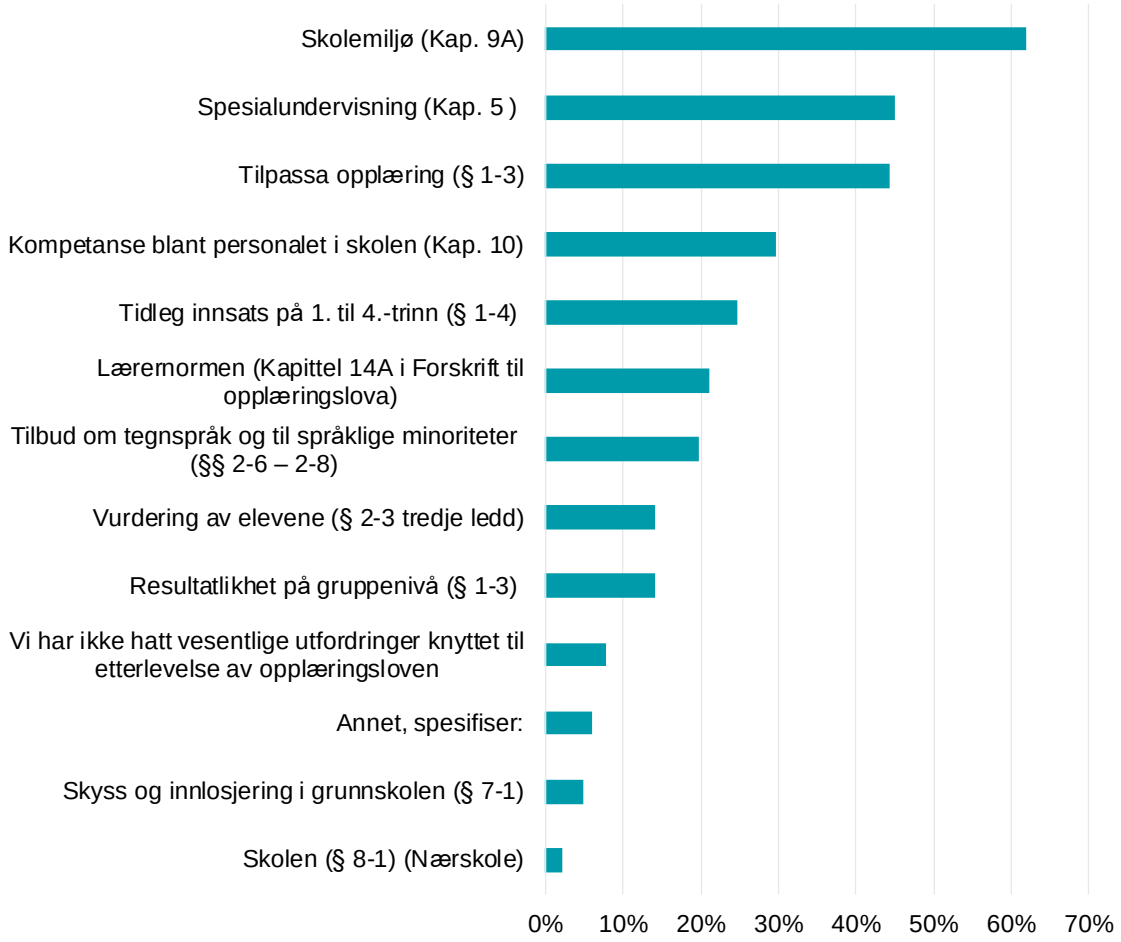
Skyss og innlosjering i grunnskolen (§ 7-1) og nærskolen (§ 8-1) synes ikke å være blant lovområdene som oppleves som særlig utfordrende, i og med at kun fem og to prosent svarte dette.

Åtte prosent svarte at de ikke har hatt vesentlige utfordringer. Kun seks prosent, totalt elleve respondenter, svarte «Annet». Dette tyder på at de alternativene som kommunelederne fikk oppgitt i spørreskjemaet, synes å samsvare godt med de lovområdene som

[53] Ad resultatlikhet på gruppenivå: Læringstilbudet skal tilpasses den enkelte elev. Dette innebærer at forskjeller i læringsutbytte som gjør seg gjeldende på gruppenivå, kan være brudd på retten til tilpasset opplæring etter § 1-3. Det viktigste eksempelet er at gutter jevnt over underpresterer i forhold til jenter. Mer om dette i punkt 6.1.

de opplever som mest utfordrende. I de tilhørende fritekstsvarene finner vi flere som – av uvisse årsaker – har spesifisert et av de faste svaralternativene, blant annet krav til kompetanse, herunder kompetanse for morsmålsopplæring og skolemiljø/9 A. Noen nevner andre områder i opplæringsloven, som kapittel 4 A om opplæring for voksne, mens andre nevner utfordringer som ikke er egne lovområder, men indirekte berører lovverket, som digitalisering, skolestruktur, økonomisk ansvar for gjesteelever, samhandling på tvers av oppvekst og helse, leirskole og elever med omfattende og sammensatte utfordringer.

Figur 5-1. Hvilke deler av opplæringsloven har gitt opphav til størst utfordringer med tanke på å etterleve lovkravene og/eller oppfylle rettigheter?



Resultatene fra spørreundersøkelsen til fylkeskommunene skiller seg lite fra kommunene. Seks av sju krysset av for skolemiljø, fem av sju for spesialundervisning og fire av sju for tilpassa opplæring. Tre av fylkeskommunene krysser av for fraværsgrensa (som ikke var et alternativ i kommune-undersøkelsen), tre for tilbudet til språklige minoriteter, mens to for videregående opplæring i bedrift (som heller ikke var et alternativ i kommune-undersøkelsen). Vurdering av elevene, resultatlikhet på gruppenivå, kompetanse blant personalet og skyss og innlosjering ble vektlagt av én fylkeskommunene.

Overordnet tyder svarene på at kommunene og fylkeskommunene er nokså samstemte om hvilke lovområder som gir opphav til utfordringer. Det er lovområdene om skolemiljø, spesialundervisning og tilpasset opplæring som peker seg ut som områdene som skaper mest utfordringer.

5.3 Hindringer og suksessfaktorer for regeletterlevelse

I det videre presenterer vi funn om faktorer og forhold som hindrer regeletterlevelse i norske kommuner og fylkeskommuner, basert på intervjudata, kvantitative data fra spørreundersøkelsen og fritekstsvar i spørreundersøkelsen. Intervjumaterialet og fritekstsvarene brukes til å nyansere resultatene fra spørreundersøkelsen, og til å gi dypere innsikt i de hemmende faktorene. Vi presenterer deretter funn knyttet til faktorer som fremmer regeletterlevelse, basert på intervjudata og kvalitativt materiale fra fritekstfelt i spørreundersøkelsen. Til slutt diskuteres og oppsummeres funnene i punkt 5.4.

Resultatene som framkommer i dette kapitlet er på overordnet nivå, og vi viser til kapittel 6 for nærmere redegjørelse av faktorer og grep som fremmer regeletterlevelse på de spesifikke områdene av loven.

5.3.1 Hvilke faktorer hindrer regeletterlevelse?

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om hvilke lovområder som gir opphav til betydelige utfordringer, og dernest hvilke forhold og faktorer som respondentene mener i vesentlig grad bidrar til de utfordringene som de hadde krysset av for i det foregående spørsmålet. Spørsmålsformuleringen var: *Hvilke av følgende forhold og faktorer bidrar vesentlig til utfordringene på dette området?* Lederne kunne krysse av for faste alternativer eller for *annet* og skrive inn fritekst i et åpent svarfelt. I kapittel 6 gjengir vi resultatene for hvert lovområde. Nedenfor redegjør vi for hvilke faktorer som *sett under ett* har blitt oppgitt som vesentlige, men da uavhengig *av* de oppgitte utfordrende lovområdene.

I gjennomsnitt har de kommunale lederne krysset av for fire forhold eller faktorer som de anser gir opphav til utfordringene som de oppga. Dette tyder på at lederne for skolene i kommune-Norge opplever at opphavet til utfordringene er sammensatte og i liten grad kan knyttes til én spesiell faktor eller årsak.

Lederne i fylkeskommunen krysset i gjennomsnitt av for tre forhold eller faktorer som de anser gir opphav til utfordringene.

Figur 5-2 summerer opp alle forholdene og faktorene som de kommunale lederne har krysset av for som opphav til vesentlige utfordringer. Dette er angitt i prosent av det totale antall avkrysninger, se nærmere forklaring i Tekstboks 5-1. Dette forteller oss hvilke forhold og faktorer som er de dominerende årsaker til utfordringer *totalt sett*.

Tekstboks 5-1. Beregning av prosenttallene i Figur 5-2.

> De 142 respondentene gjorde til sammen 1 199 avkrysninger for forhold og faktorer som de anser som i vesentlig grad å utgjøre opphav til det som hver av dem anser for å være de største utfordringene. Hver respondent kunne angi maksimalt fem utfordringer, men kunne fritt krysse av for de 18 (inklusive «Annet, spesifiser») «forhold og faktorer». De 1 199 avkrysningene fordeler seg dermed utover både utfordringer og tilhørende «forhold og faktorer» og utgjør totaltallet i prosentberegningene i figuren.
>
> De 142 respondentene har krysset av for stor tiltaksbyrde/krevende å iverksette tiltak til sammen 142 ganger, noe som gir prosenttallet 11,8 (142/1119*100). Merk at noen av respondentene kan ha krysset av for dette som årsak til flere utfordringer.

Årsakene til utfordringene er sammensatte

Det mest iøynefallende trekket ved Figur 5-2 er at årsakene til det samlede utfordringsbildet er svært mangfoldige og sammensatte. Samtlige av alternativene som ble oppgitt som alternativer til årsaker til utfordringene ble krysset av. Kommunenes utfordringer

med regeletterlevelse preges med andre ord av høy grad av kompleksitet. Også Figur 5-3 nedenfor bekrefter dette.

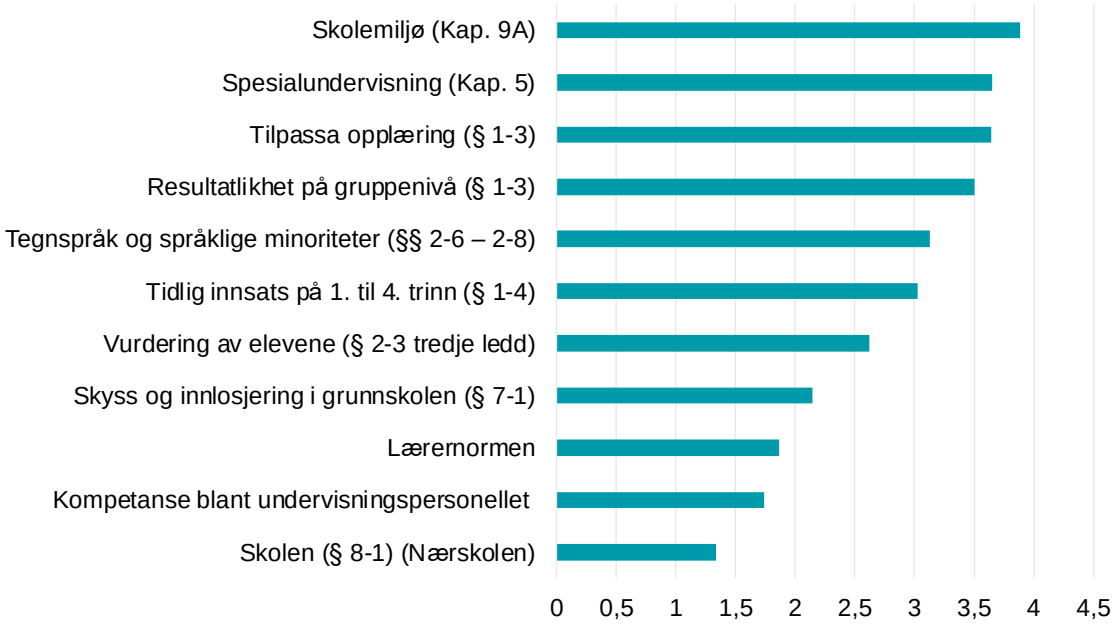
Figur 5-2. Vesentlige forhold og faktorer som bidrar til utfordringer, prosent av totalt antall forhold som er avkrysset.

Kompleksiteten varierer på tvers av lovområder

Figur 5-3 viser hvor mange forhold/faktorer som respondentene i spørreundersøkelsen mener bidrar vesentlig til utfordringene i gjennomsnitt per lovområde. For eksempel, respondentene som har valgt ut *skolemiljø* (kapittel 9 A) som én av opptil fem viktigste utfordringer, har i gjennomsnitt angitt 3,9 forhold og faktorer som årsak til denne utfordringen. Dette kan betraktes som et uttrykk for at denne utfordringen oppfattes som å ha høy grad av kompleksitet i sine årsaksforhold.

Lovområdene skolemiljø, spesialundervisning, tilpassa opplæring og resultatlikhet på gruppenivå oppleves som mer komplekse, målt i antall faktorer som bidrar til utfordringer. Lærernormen, kompetanse blant undervisningspersonalet samt nærskolen framstår som mindre sammensatte utfordringer.

Figur 5-3. Gjennomsnittlig antall forhold/faktorer som respondentene mener bidrar vesentlig til utfordringene per område



I det videre utdyper vi hvilke faktorer som hindrer eller bidrar til å skape betydelige utfordringer for regeletterlevelse på tvers av områdene i opplæringsloven.

Stor tiltaksbyrde

Vi ser av Figur 5-2 at *stor tiltaksbyrde/krevende å iverksette tiltak* blir krysset av flest ganger (11,8 prosent av totalt antall avkrysninger) av respondentene i spørreundersøkelsen, uavhengig av lovområdene. Stor tiltaksbyrde kan betraktes som en årsaksfaktor som springer ut av regelverket og praktiseringen av det. Det viser seg at dersom vi holder avkrysningene for kapittel 9 A utenfor, så faller denne årsaksfaktoren fra første- til fjerdeplass.

Kapasitet og ressurser

Avkrysninger for *Kapasitetsutfordringer (for få ansatte)* og *Kommunens totale økonomiske situasjon* – som faktorer respondentene i spørreundersøkelsen opplever at i vesentlig grad bidrar til utfordringer – utgjør henholdsvis 11,3 og 10,9 prosent av totalt antall avkrysninger (se Figur 5-2).

Slik vi tolker disse resultatene blir utfordringene med å etterleve opplæringsloven i høy grad oppfattet som et ressurs- og kapasitetsspørsmål. Dette gir grunn til å spørre om lovkravene er realistiske sett i relasjon til de rammebetingelsene som hersker i sektoren.

Stram økonomi og knapphet på ressurser som hindre for etterlevelse av opplæringsloven trekkes også fram av mange informanter i intervjuene, samt i fritekstsvarene i spørreundersøkelsen. Dette materialet peker i retning av at kommunene ikke kan oppfylle kravene i regelverket innenfor dagens økonomiske rammer, særlig små kommuner.

En respondent skriver følgende i fritekstfelt i spørreundersøkelsen:

> «Det er ikke samsvar mellom statens forventinger og de ressursene kommunen har til rådighet til å løse oppdraget […] Skolene står i et utmattende krysspress av forventinger mellom staten, lovverket, kommunen, foresatte og dårlig økonomi.»

Rekrutteringsutfordringer og gjennomtrekk

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at avkrysninger for *Rekrutteringsproblemer og/eller gjennomtrekk* som faktor som bidrar til utfordringer med regeletterlevelse utgjør 9,7 prosent av det totale antallet avkrysninger (se Figur 5-2). Intervjuene styrker inntrykket av at dette er en viktig faktor som hemmer regeletterlevelse. Mange informanter mener at problemer med rekruttering av kompetente kommunalsjefer og skoleledere samt høy gjennomtrekk både i ledelsen og blant rektorer, hindrer god regeletterlevelse. Mangel på kontinuitet er uheldig.

Det er en oppfatning om at hyppig utskiftning av ledere kan medføre mindre involvering fra disse. Mange informanter mener at skolesjefer/etatssjefer/oppvekstsjefer som er tett på skolelederne og som kan jobbe systematisk med regeletterlevelse over tid, fremmer regeletterlevelse. Hyppige utskiftninger kan dermed hindre regeletterlevelse. Vi kommer nærmere tilbake til dette under punkt 5.3.2.

Flere informanter trekker også fram at hyppige utskiftinger av skoleledere – og problemer med å rekruttere disse – er en generell utfordring, blant annet fordi hyppige utskiftinger av skoleledere kan skape usikkerhet i personalet. En representant for et statsforvalterembete sier:

> «Rektor er kanskje den mest krevende rollen i samfunnet. Ansvar for elevene hver dag. Rektorjobbene er det stor turnover på. Rekrutteringen er dårlig, veldig få søkere. […] Det er ikke bare et problem for [vårt fylke], det er lave søkertall over hele landet.»

Kompetanse

Resultatene fra spørreundersøkelsen indikerer at *lav kompetanse på lovverket i kommunen* og *lav forvaltningskompetanse i kommunen* ikke er faktorer som i betydelig grad hindrer regeletterlevelse på tvers av lovområdene. Figur 5-2 viser at avkrysninger for *lav kompetanse på lovverket* kun utgjør rundt 3 prosent av totalt antall avkrysninger for faktorer som i betydelig grad bidrar til utfordringer på tvers av lovområdene. Avkrysninger for *lav forvaltningskompetanse* utgjør kun i underkant av to prosent, og blir i minst grad krysset av for av alle hemmende faktorer. At mangel på kompetanse er en faktor som kan stå i veien for etterlevelse av opplæringsloven er imidlertid et klart funn i intervjuene, og her overensstemmer ikke resultatene fra de to datakildene.

Mange informanter trekker fram forvaltningskompetanse og juridisk kompetanse samt kunnskap om opplæringsloven spesielt. Vi skiller her mellom forvaltningskompetanse på den ene siden og kunnskap om opplæringsloven og juridisk kompetanse mer generelt på den andre. Forvaltningskompetanse dreier seg blant annet om utforming av enkeltvedtak, klageadgang, dokumentasjon med mer, mens kunnskap om opplæringsloven dreier seg om kompetanse knyttet til de konkrete rettighetene og bestemmelsene etter loven. Vår undersøkelse viser at mangel på begge disse typene kompetanse er et klart hinder for etterlevelse av loven.

En kommunedirektør sier:

> «Men jeg tror også det handler noe om, det er ikke noe krav til utdanning til lederne i skole, heller ikke på kommunalsjefnivå. Ikke noe krav; det er høyere krav til å bli styrer i barnehage enn rektor i skole. Ikke pedagogikk krav eller forvaltningskompetanse i noe ledd i kommunen. Regeletterlevelse er en utfordring hvis alle som er leder i skole, har jobbet som lærer, sånn ser det ut i en del kommuner; ikke gitt at de skal få øynene opp for at det er noe som må tas tak i.»

Mangel på administrativ støtte

Noen intervjuinformanter trekker også fram at mangel på administrative støtteressurser i «laget» rundt både kommunalsjef og skoleledere kan hindre god regeletterlevelse, ved at arbeidet blir mer personavhengig, og ved at organisasjonen blir mer sårbar for utskiftninger. Vi får inntrykk av at dette er en større utfordring i mindre kommuner. En statsforvalter sier:

> «Problemet er ikke bare bytte av kommunalsjefer, kommunalsjefer i små administrasjoner har liten eller ingen stab rundt seg. Ingen andre med kompetansen som kommunalsjefen skulle innehatt, hvis kommunen står uten kommunalsjef i en periode.»

Sosioøkonomiske faktorer

Andre faktorer som framkommer i intervjumaterialet som en hindring mot regeletterlevelse, er sosioøkonomiske faktorer og levekårsutfordringer. Enkelte informanter trekker for eksempel fram at kommuner med en befolkning som generelt har høyere utdanningsnivå, vil være bedre på å etterleve opplæringsloven. Det gis imidlertid ingen kausale forklaringer i intervjuene på hvorfor det er slik. Denne hypotesen støttes imidlertid av et nevnt funn i tidligere forskning på feltet – kommunene som ble trukket ut til oppfølgingsordningen i 2020, skiller seg ut på flere områder fra kommuner som ikke er i uttrekket, for eksempel når det gjelder utdanningsnivå. Det er lavere utdanningsnivå blant innbyggerne i disse kommunene, enn i andre.

Kommunestørrelse

Intervjudataene viser at kommunestørrelse er en faktor som hemmer regeletterlevelse. En del informanter mener det er en fordel å være en større kommune og at små kommuner har flere utfordringer grunnet en rekke forhold. Disse er knyttet til kommuneøkonomi, kapasitet og ressurser, men også andre faktorer, som rekrutteringsutfordringer og gjennomtrekk, mangel på administrative støttefunksjoner og utilstrekkelig juridisk og forvaltningsmessig kompetanse. Noen mener at kommunalsjef i mindre kommuner kan bli mindre påkoblet fordi vedkommende gjerne har ansvar for flere områder utover opplæring, for eksempel barnevern, barnehage og kultur.

Enkelte mener imidlertid at de organisatoriske strukturene i mindre kommuner er mer oversiktlig enn i større, og at skoleledere og kommunalsjef derfor kan ha en tettere dialog. Det påpekes at regeletterlevelsen kan være mindre god i større kommuner på grunn av denne forskjellen. Enkelte nevner også at større kommuner kan ha en «arroganse» knyttet til å lære og forbedre seg etter tilsyn og liknende. Vårt inntrykk er derfor at kommunestørrelse er en faktor som både kan hindre og fremme regeletterlevelse, men samlet sett peker vårt materiale i retning av at mindre kommuner typisk kjennetegnes av flere faktorer som hindrer regeletterlevelse, enn det større kommuner gjør. Dette overensstemmer med funn fra tidligere forskning, som viser en tendens til at kommunene som er med i oppfølgingsordningen er små (i folketall) (Lyng og Myrvoll, 2021).

Andre faktorer

De fem forholdene dokumentasjons- og/eller rapporteringskrav, utilfredsstillende samarbeid med statlige aktører, regelverksfortolkningsproblemer, og vedtakskrav utgjør til sammen 24,7 prosent av de totale antall forhold som er avkrysset på tvers av lovområder av respondentene i spørreundersøkelsen. Se Figur 5-2. Vesentlige forhold og faktorer som bidrar til utfordringer, prosent av totalt antall forhold som er avkrysset.

Spesielt om hemmende faktorer i fylkeskommunene

Årsakene til utfordringene som er oppgitt av de fylkeskommunale lederne i spørreundersøkelsen skiller seg noe fra kommunelederne. *Dokumentasjons- og/eller rapporteringskrav* blir vektlagt som den nest mest sentrale årsaken (som prosent av totalt antall av-

krysninger). Også *uklarheter eller tolkningsproblemer i lov og/eller forskrift* blir vektlagt (tredje mest). Derimot ser det ikke ut til at *kapasitetsproblemer (for få ansatte)* har like stor betydning for fylkeskommunene som en årsak til utfordringene, som det har for kommunene.

Resultatene fra fylkeskommune-undersøkelsen ligner svarene fra kommunene når det gjelder *antall* forhold og faktorer som er oppgitt som å gi opphav til utfordringene. Skolemiljø og spesialundervisning er områdene hvor lederne har krysset av for flest faktorer som årsaker til problemene, i gjennomsnitt 4,5 faktorer for skolemiljø, og 4,4 faktorer for spesialundervisning.

5.3.2 Hvilke faktorer fremmer regeletterlevelse?

I det videre utdyper vi hvilke faktorer som fremmer regeletterlevelse på tvers av områdene i opplæringsloven.

Samarbeid mellom skoleledere

Vårt intervjumateriale viser at fellesskap, samarbeid og erfaringsdeling mellom skoleledere er faktorer som oppfattes som verdifulle i flere kommuner. Dette begrunnes blant annet med at rektorene får felles forståelse av lovverket og bygger på hverandres erfaringer. Vi får inntrykk av at samarbeid mellom skoleledere medfører mer effektiv bruk av ressurser og kompetanse, og at det kan styrke regeletterlevelse og kvalitet. En rektor sier:

> «Jeg som kommer utenifra, opplever at det blir mer og mer delingskultur i forhold til krav og lovverk. Og at vi jobber mot noe felles, sånn at vi kvalitetssikrer det vi driver med. Da jeg begynte opplevde jeg at man gjorde det forskjellig, nå samkjører vi det bedre, unngår feller som at vi glemmer noe. Det går på delingskultur, og den er vi avhengige av for at det skal funke i en sånn kommune som dette.»

Det vektlegges også at rektorene i samarbeid med hverandre og med etatsleder kan utvikle og ta i bruk felles systemer og rutiner, noe som oppfattes som viktig for god regeletterlevelse. Viktigheten av skoleeiers rolle, samt felles systemer og rutiner omtales nærmere under.

Samarbeid mellom skoleledere nevnes også som en fremmende faktor i spørreundersøkelsen. Enkelte respondenter svarte i undersøkelsen at kommunen ikke har hatt vesentlige utfordringer knyttet til etterlevelse av opplæringsloven, og disse ble bedt om å gi utfyllende kommentarer til dette svaret. En respondent opplyser om at kommunen har et skoleledernettverk, og framhever dette i sin utdyping:

> «Vi har hatt flere tilsyn fra statsforvalteren uten å få avvik på flere av disse områdene som for eksempel tilpassa opplæring; spesialundervisning. Det er en daglig prosess å etterleve lovverket så godt som vi kan, noe som er faste tema på skoleledernettverk med mer.»

En aktiv skoleeier – og samarbeid mellom skoleeier- og ledere

Det framgår av intervjuene at skoleeier – for eksempel i form av en skolesjef, oppvekstsjef eller annen kommunalsjef – kan ha en viktig rolle i å sikre god regeletterlevelse. Det er en fordel med en kommunalsjef som er aktiv og tett på skolene, har god kapasitet og kompetanse, og som ikke har mange andre ansvarsområder i tillegg til opplæring. Regeletterlevelse fremmes også av samarbeid mellom skoleeiernivået og rektorene – for eksempel for å utvikle felles verktøy og rutiner. Samarbeidet kan også være viktig for at skoleeier skal kunne hjelpe skolelederne å prioritere. En oppvekstsjef sier:

> «Noe av rollen vi har hatt her har vært å hjelpe rektor til å se hvor skoen trykker – hva er nasjonale føringer, lovverk og lokale planer. Nå skal vi for eksempel ferdigstille en kvalitetsplan – en operasjonalisering av oppvekstplanen – og i det hjelper vi rektor med å sortere – hva er viktig i skolen?»

Gode og felles systemer

Mange intervjuinformanter mener et viktig grep for regeletterlevelse er at kommunen har utarbeidet rutiner og systemer som både rektorer og lærere er kjent med, særlig knyttet til bestemmelser om elevenes skolemiljø.[54] Det samme gjelder ulike typer maler. Statsforvalterne som vi har intervjuet, nevner at det gjennomføres en del tilsyn knyttet til internkontroll i utdanningssektoren, altså at kommunen har god oversikt og et forsvarlig system for å følge opp skolene. Her er det viktig at systemene er gjort kjent nedover i systemet, fra skoleeier, til rektorene og videre ned til lærere og andre ansatte i skolen.

En respondent i spørreundersøkelsen oppgir også felles rutiner og handlingsplaner som faktorer som har bidratt til at kommunen ikke har vesentlige utfordringer knyttet til etterlevelse av opplæringsloven.

Kompetanse og kapasitet

Videre gir intervjuene inntrykk av at kapasitet – i form av høyere lærertetthet i klasserommene – også kan være viktig for regeletterlevelse i skolen, og da ikke bare for oppfyllelse av lærernormen.

Det samme gjelder kompetanse. Som tidligere diskutert, er et klart funn i intervjuundersøkelsen at en faktor som kan stå i veien for regeletterlevelse på tvers av lovområder, er mangel på kompetanse. På samme måte beskrives tilstrekkelig kompetanse innenfor særlig forvaltningsrett og opplæringslovgivningen som suksessfaktorer av flere informanter. Enkelte betrakter også generelt utdannet personell i skolen som en styrke for regeletterlevelse. En tillitsvalgt lærer sier:

> «Jeg vil tro at lærerutdanningen har en del [om opplæringsloven] også. Det er det som har vært problematisk. Et år var jeg den eneste med full utdanning borte på skolen hos oss. Da har du masse kollegaer som ikke har noe i bunnen. Nå er den tilstanden litt annerledes. Jeg vil nok si at graden av utdannede lærere, også har noe å si for kjennskap til opplæringsloven.»

Flere nevner også at rektorer som har rektorutdanning, er en styrke for regeletterlevelse. Én oppvekstsjef har som et krav for ansettelse av rektorer at de enten har tatt rektorutdanning eller ønsker å ta det. Dette begrunnes med at rektorutdanningen gir forvaltningskunnskap. Også i fritekstsvar i spørreundersøkelsen fra kommuner som ikke har hatt vesentlige utfordringer med etterlevelsen av opplæringsloven vektlegges kompetanse som suksessfaktor.

Administrativ støtte

Som tidligere nevnt, mener noen informanter at mangel på administrative støttefunksjoner rundt rektorer og kommunalsjefer kan hindre regeletterlevelse, blant annet fordi organisasjonene blir mer personavhengige. På samme måte trekker flere informanter fram at nettverk og administrative støttefunksjoner rundt skolelederne er en suksessfaktor. Dette er blant annet knyttet til kompetanseaspektet – støtteressursene kan bidra med nødvendig kompetanse, dersom rektor ikke innehar denne. En representant for statsforvalter sier:

> «Og da har man også sjanse for at det også kanskje finnes en jurist i den skoleadministrative staben som kan lære seg skolejuss etter hvert, og som kan hjelpe disse rektorene.»

---

[54] Oppl. kapittel 9 A, LOV-1998-07-17-61.

En respondent i spørreundersøkelsen – som oppgir at kommunen ikke har hatt vesentlige utfordringer med regeletterlevelse – nevner kommunens støttesystem i denne sammenheng og knytter dette samtidig til kommunens størrelse:

> «Vi er en stor kommune hvor det finnes kompetanse og støttesystem når vi ser at vi har utfordringer knyttet til etterlevelsen av lovverket.»

5.4 Diskusjon og oppsummering

Vi har i dette kapitlet redegjort for faktorer og forhold som hindrer og fremmer regeletterlevelse i norske kommuner og fylkeskommuner, basert på eksisterende litteratur, dokumentstudier, intervjudata og kvantitative og kvalitative data fra spørreundersøkelsen. Som nevnt er funnene som beskrives her på overordnet nivå.

De kvantitative dataene fra spørreundersøkelsen viser at utfordringene med å etterleve opplæringsloven langt på vei oppfattes som et ressurs- og kapasitetsspørsmål blant respondentene, og at andre faktorer ikke er like betydningsfulle. Intervjudataene viser imidlertid et mer nyansert bilde. Selv om stram økonomi og knapphet på ressurser oppfattes som viktige hindre for regeletterlevelse blant informantene, er mangel på forvaltningskompetanse og juridisk kompetanse av minst like stor betydning. Rekrutteringsutfordringer og gjennomtrekk, mangel på administrativ støtte og sosioøkonomiske faktorer virker også å være av betydning. Kommunestørrelse har også betydning, primært ved at kommunestørrelse kan påvirke faktorer nevnt over, slik som kapasitet og ressurser, rekrutteringsutfordringer og gjennomtrekk, og tilgang på kompetanse.

Suksessfaktorer som fremmer etterlevelse av opplæringsloven «speiles» i faktorene som hindrer god regeletterlevelse. Ikke overraskende viser intervjudataene at god kompetanse og kapasitet samt administrative støttefunksjoner i kommunen er faktorer som fremmer etterlevelse. Andre suksessfaktorer kan imidlertid også være av stor betydning – samarbeid og profesjonsfellesskap mellom skoleledere, felles systemer, rutiner og maler samt en aktiv skoleeier som samarbeider med skolelederne. Sistnevnte kan bidra til at det utvikles og brukes felles rutiner og verktøy samt at skolelederne får veiledning i hvordan de skal prioritere. Dette stemmer med funn fra tidligere forskning på feltet (Lillejord m. fl., 2021), som viser at kommuner som lykkes best med å løfte kvaliteten på elevenes opplæring blant annet kjennetegnes av at skoleeierne er tett på skolene og fører en tett dialog med rektorene.

6 Gjennomgang av lovområdene

I dette kapitlet presenterer vi funn og resultater knyttet opp mot de enkelte lovområdene. For hvert lovområde innleder vi med det rettslige grunnlaget, hvorpå vi belyser tematikken med funn fra de ulike kildene og datasettene – litteraturgjennomgang, dokumentanalyse, statistikk, spørreundersøkelse og intervjuer. Hvert punkt avsluttes med en kort oppsummering.

6.1 Om kravet til tilpasset opplæring (§ 1-3)

6.1.1 Bestemmelser i lov og forskrift

Opplæringsloven § 1-3 lyder som følger:

> «Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten.»

Retten til tilpasset opplæring gjelder for alle elever, lærlinger, lærekandidater og voksne. I begrepet ligger det å tilpasse opplæringen ved å tilrettelegge med varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter i den hensikt at alle skal ha tilfredsstillende utbytte av opplæringen.[55] Plikten til å gi tilpasset opplæring gjelder også elever med stort potensiale for læring, i den grad opplæringssituasjonen gir rom for det.[56]

Læringstilbudet skal ikke utformes universelt etter samfunnets premisser. Derimot kreves det at læringstilbudet tilpasses den enkelte elev, hvor vedkommendes forutsetninger og behov hensyntas. Dette innebærer at forskjeller i læringsutbytte som gjør seg gjeldende på gruppenivå, kan være brudd på retten til tilpasset opplæring etter § 1-3. Det viktigste eksempelet er at gutter jevnt over underpresterer i forhold til jenter. Med andre ord, faktorer som ferdighetsnivå, språk, kjønn eller lignende faktorer må hensyntas for å sikre like læringsmuligheter. Dette lovkravet refereres til i denne rapporten som *resultatlikhet på gruppenivå*. I spørreskjemaet forklarte vi dette lovkravet slik:

> «På gruppenivå kan det oppstå systematiske ulikheter mellom grupper. Dette kan eksempelvis få utslag i varierende skoleresultater på gruppenivå ut ifra kjønn (årlige statistikker om at gutter underpresterer i forhold til jenter), etnisitet, språk, foreldres utdanningsnivå, sosioøkonomiske forhold, med videre.»

Begrepet betyr ikke at alle elever har rett på å oppnå like resultater.

Vi har identifisert tre utfordringer knyttet til kravet om tilpasset opplæring. For det første representerer kjønnsforskjellene i læringsutbytte på gruppenivå et rettighetsbrudd – kanskje det alvorligste rettighetsbruddet overhode. For det andre er det generelle utfordringer knyttet til både forståelse, måling og praktisk implementering av dette lovkravet. Den tredje utfordringen handler om grenseoppgangen mot spesialundervisning, noe som vil bli drøftet i punkt 6.2.

6.1.2 Utfordringer med regelverket

Det finnes ikke nøkkeltall over klager på kapittel 1 som er behandlet av statsforvalter, da lovområdet ikke gir opphav til enkeltvedtak.

---

[55] Utdanningsdirektoratet. (2022, 31.mars). Tilpasset opplæring. Hentet 17. januar 2023 fra: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/

[56] Ot.prp. nr. 46 (1997–98) kapittel 31, merknaden til § 5-1.

Vårt inntrykk er at bestemmelsene om kravet til tilpasset opplæring oppleves vanskelig å etterleve for kommunene. I spørreundersøkelsen til skoleeierne var det 44 prosent som svarte at tilpasset opplæring (§ 1-3) har gitt opphav til vesentlige utfordringer. Tilpasset opplæring var ett av tre områder – sammen med skolemiljø (kapittel 9 A) og spesialundervisning (kapittel 5) – som ble krysset av flest ganger (se Figur 5-1).

Likevel viser vår gjennomgang av tilsynsrapportene at kapittel 1 i opplæringsloven i liten grad har vært et fokusområde for tilsyn. I gjennomgangen som vi foretok i statsforvalternes tilsynskalender (se Tabell 4-1), fant vi at det er gjennomført to tilsyn på kapittel 1 i opplæringsloven der det forelå tilsynsrapport. I disse to tilsynene ble det påvist kun fire brudd på kontrollspørsmål.

Blant respondentene fra fylkeskommunene oppga fire av sju at tilpasset opplæring var et områdene som har gitt opphav til størst utfordringer.

Funnene fra spørreundersøkelsen tyder ikke på at det er noen klar sammenheng mellom størrelsen på kommuner og hvorvidt de anser tilpasset opplæring som en vesentlig utfordring (se vedlegg 3).

Intervjumaterialet viser at informanter som representerer ulike styringsnivå og funksjoner, herunder statsforvaltere, oppvekstsjef (eller tilsvarende) og rektorer, er samstemte om at det er vanskelig å *måle* etterlevelse av lovbestemmelsen om tilpasset opplæring.

En del informanter mener også at mangelfull etterlevelse bunner i at det er «umulig» å tilpasse opplæringen til alle elevene – ikke bare de som faglig henger bak, men også de som ligger foran. En foreldrerepresentant forklarer det slik:

> «Det er sterkt fokus på de svake elevene – men hva gjør man med de sterke elevene? De har aldri lært seg å lære, de har bare sklidd igjennom. Så ser man at de dropper ut. Barn med stort læringspotensiale kjeder seg og blir bråkmakere.»

En hovedtillitsvalgt lærer problematiserer at konseptet tilpasset opplæring overtolkes og spør om det kan bidra til å snevre inn normalitetsbegrepet. Vedkommende forklarer dette med at dersom eleven har noe som helst utfordringer i klasserommet, skal man iverksette tilpasset opplæring og dermed løse disse utfordringene. I enkelte tilfeller betyr dette at eleven skal ut av klasserommet. Dette støttes også av andre informanter som opplever at det ikke godtas at det er forskjeller på elevene.

En statsforvalter peker på (mangel på) ressurser og at det er vanskelig å tilpasse opplæringen til alle. Vedkommende hevder også at tilpasset opplæring, eller fravær av dette, også kan henge sammen med andre utfordringer i skolen:

> «Hvordan klarer man å tilpasse opplæringen til alle? Det er færre voksenpersoner og færre ressurser ute i skolene, det er stram økonomi, det vet vi. Det er diskutert opp gjennom årene, og vi skulle hatt mer fokus på akkurat det. Klarer vi å tilpasse opplæringen, vil det gi større grad av mestring, og kanskje reduserer man problemer med læringsmiljø og skolevegring.»

Skoleledere i forskjellige kommuner hevder at det er store forskjeller fra skole til skole når det gjelder tilpasset opplæring, og at kommuner må tilstrebe en mer enhetlig praksis. En av rektorene mener at dette handler om oppmerksomhet lokalt, hvilke fagfolk de har tilgang på og økonomiske ressurser. Videre handler det om hvor langt de strekker seg for å løse utfordringene knyttet til dette.

Andre informanter viser også til at politiske føringer fører til at de har jobbet for mer tilpasset opplæring innenfor det ordinære undervisningstilbudet. En oppvekstsjef i en fylkeskommune forteller at kommunen som følge av dette har nedsatt en egen arbeidsgruppe som jobber med veiledning på tilpasset opplæring.

Vi behandler forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning i punkt 6.2.3.

6.1.3 Spesielt om kjønnsforskjeller i elevprestasjoner

I NOU 2019:3 *Nye sjanser – bedre læring: Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp* hadde utvalget som del av sitt mandat å gi

> «lokale og nasjonale myndigheter et bedre grunnlag for å velge de mest effektive virkemidler og tiltak for å motvirke uheldige kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner». (NOU 2019:3)

Utredningen ble igangsatt på bakgrunn av at det eksisterer gjennomsnittlige kjønnsforskjeller i prestasjoner i den norske skolen og hele utdanningsløpet. Dette kan resultere i betydelige konsekvenser for ulike livsløpsutfall, som blant annet mulighetene til å kvalifisere seg til studier med høye inntakskrav i høyere utdanning. Det er i hovedsak gutter som kommer dårligst ut, og det vises blant annet til at forskjellene starter tidlig i grunnopplæringen. Eksempelvis var gjennomsnittlig antall grunnskolepoeng for alle elever i 2018 41,8. Jentene fikk 4,6 flere grunnskolepoeng enn guttene. Videre vil ikke elever som mangler karakter i mer enn halvparten av fagene, få grunnskolepoeng og tas opp til videregående opplæring på individuelt grunnlag. Dette gjelder 6,3 prosent av guttene og 4,6 prosent av jentene.

Mandatet for utvalget satte som premiss at kjønnsforskjeller i læringsutbytte representerer regelbrudd:

> «Alle elever har rett til like muligheter for god læring i skolen. Det overordnede formålet med utvalgets arbeid skal være å bygge et nyansert og balansert kunnskapsgrunnlag om hvorfor kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner oppstår.» (NOU 2019:3, s. 27)

Utvalget la da også dette til grunn for sitt arbeid:

> «Hvordan skolene følger opp svakt presterende elever, har særlig betydning for gutter ettersom de er overrepresentert i gruppen med svake ferdigheter mot slutten av grunnskolen. Rettigheter til ekstra oppfølging av svakt presterende elever i norsk skole er regulert enten gjennom retten til spesialundervisning eller gjennom opplæringsloven § 1-3, der det heter at opplæringen skal tilpasses den enkelte elev.» (NOU 2019:3, s. 137)

Også annen statistikk[57] viser at kjønnsforskjellene øker i løpet av grunnskolen. Elevenes skoleprestasjoner måles som regel ved 5., 8., 9. og 10. trinn gjennom de nasjonale prøvene. Disse målingene kan gi en pekepinn på når forskjellene mellom gutter og jenter er størst. Blant annet viser statistikken at forskjellen mellom kjønnene er relativt små på de nasjonale prøvene sammenlignet med standpunkt- og eksamenskarakterene på 10. trinn. Guttene ser ut til å gjøre det bedre på nasjonal prøve i matematikk på 5., 8. og 9. trinn, mens jentene ser ut å gjøre det bedre på eksamen og i standpunkt matematikk på 10. trinn. Når det gjelder lesing blir avstanden mellom gutter og jenter gradvis større til jentenes fordel, for så å bli betydelig større ved avsluttet skolegang.

Retten til likt pedagogisk utbytte uavhengig av kjønn som rettslig standard

I utdanningssektoren er det ikke jurister som skal sikre regeletterlevelse, men skoleledere og lærere gjennom profesjonell skjønnsutøvelse. Derfor er det avgjørende at involverte aktører forstår hva som menes med retten til utdanning og retten til likestilling (Aune, 2016). Retten til utdanning forankres i opplæringsloven, barnehageloven, grunnloven og menneskerettsloven som gjennomføres som norsk lov etter FNs barnekonvensjon og FNs kvinnekonvensjon. I tillegg befestes denne rettigheten i en rekke læreplaner

[57] *Statistisk sentralbyrå* (2017). Guttene havner bakpå. Hentet 19. januar 2023 fra: http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/guttene-havner-bakpa

og veiledere. Retten til likestilling forankres i likestillingsloven, Grunnloven og menneskerettsloven som følger av FN-konvensjonen.

Ifølge Aune (2016) er retten til likt pedagogisk utbytte uavhengig av kjønn en *rettslig standard* som følger av retten til utdanning og retten til likestilling:

> «Rettslige standarder viser til en type rettsregler som angir en kjerne av rettigheter, men selve rettsregelen sier ikke noe om hva rettigheten konkret betyr i den enkelte situasjonen, eller hvordan det konkret skal gås fram for å sikre gjennomføringen av retten i praksis. At retten skal sikres er pålagt av loven, det er en rettslig forpliktelse.» (Aune, 2016)

Med andre ord, her er det andre lovverk som har betydning for tolkning og anvendelse av en rettslig standard i opplæringsloven.

Funn fra spørreundersøkelsen og intervjuene om kjønnsforskjeller

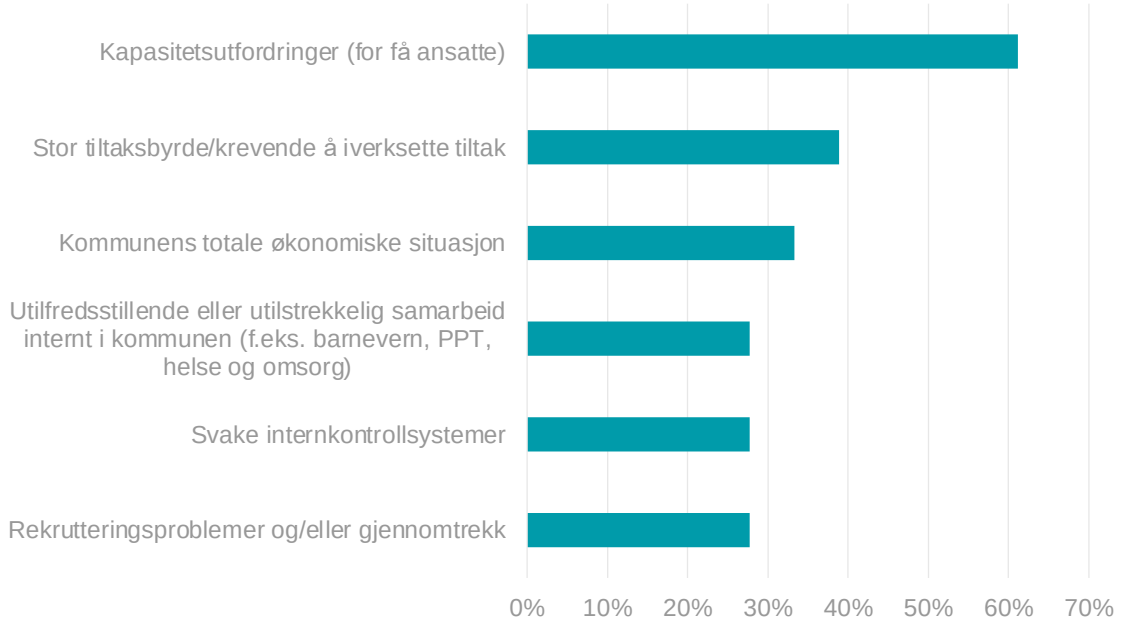
14 prosent av lederne i kommune krysset av for at de har hatt vesentlige utfordringer med å etterleve bestemmelsen som er knyttet til resultatlikhet på gruppenivå. Blant de sju fylkeskommunene som svarte på spørreundersøkelsen, var det kun én som krysset av for resultatlikhet på gruppenivå som et lovområde som har gitt opphav til størst utfordringer.

Funnene fra spørreundersøkelsen tyder ikke på at det er noen klar sammenheng mellom størrelsen på kommuner og hvorvidt de anser resultatlikhet på gruppenivå som en vesentlig utfordring (se vedlegg 3).

I Figur 6-1 viser vi resultatene på spørsmål om hvilke forhold som har bidratt vesentlig til utfordringer når det gjelder resultatlikhet på gruppenivå. Årsaken som flest svarer, er *kapasitetsutfordringer (for få ansatte)*. 61 prosent av de som hadde krysset av for lovområdet svarte dette. Stor tiltaksbyrde, kommunens totale økonomiske situasjon, samarbeid internt i kommunen, svake internkontrollsystemer og rekrutteringsproblemer blir også oppgitt som en årsak av flere.

Den ene respondenten fra fylkeskommunene som krysset av for resultatlikhet på gruppenivå, svarte at stor tiltaksbyrde var årsaken til utfordringen på området.

Figur 6-1. Resultatlikhet på gruppenivå (§ 1-3). Hvilke av følgende forhold og faktorer har bidratt vesentlig til utfordringene på dette området? (n=18)



Flere informanter mener kjønnsforskjeller i skolen er en utfordring, men at det innenfor skolens rammer og ressurser er vanskelig å gjøre grep som løser dette. Det er også usikkerhet rundt hvordan å ivareta behov til jentene eller guttene uten at det går på bekostning av de andre, noe som gjenspeiler problemstillinger generelt rundt tilpasset opplæring.

En assisterende rådmann i en kommune stiller spørsmål ved hvorvidt skolen er bedre tilpasset jenter enn gutter:

> «Det jeg har bekymret meg for er om skolen er for tilrettelagt for sittestillende flinke jenter, og ikke for gutter med litt annen utvikling, behov og egenskaper. Det kan også gjelde de stilleste jentene, som faller utenfor. Jeg er bekymret for at skolen blir for streng og for smal. Det er litt for mange barn som ikke passer inn i den. Flere enn nødvendig blir definert som problem.»

En lærer sier følgende:

> «Vi driver en skole for jenter ja. Innenfor studieforeberedelsen ser vi at skoleforløpet i større grad er tilpassa jenter enn gutter. Om det har med at jentene er mer pliktoppfyllende? Vanskelig å si. Men føler det er mer tilpassa jentene.»

Flere informanter spør seg om det er tatt nok hensyn til forskjellige utviklingsmønstre hos jenter og gutter, og at skolesystemet ikke tar hensyn til de som ligger noe foran eller noe bak majoriteten av elevene.

Noen informanter, primært rektorer ved videregående skoler, mener kjønnsforskjellene tar andre retninger etter grunnskolen. Skolevegring trekkes fram som et problem som i større grad rammer jentene, og de etterlyser ressurser til å tilpasse opplegget i større grad for å ivareta disse:

> «Og da kommer vi tilbake til gråsoneelevene – skolevegrere som havner mellom to stoler. De trenger et mer tilpassa opplegg, men det har vi ikke rammer til. Det gjøres mye, vi er på rett vei med guttene, men forrige skoleår slet vi mest med jentene. De har hatt utfordringer knyttet til korona, det å komme tilbake i store grupper på skolen. Det er hovedutfordringa nå.»

Vi noterer oss at det er et misforhold mellom den omfattende dokumentasjonen på gutters lavere læringsutbytte etter 10. trinn på den ene siden, og den relativt svake vektleggingen av dette problemet blant skoleeiere som kommer til uttrykk i vår spørreundersøkelse.

6.1.4 Faktorer som fremmer og hemmer regeletterlevelse

I det videre presenterer vi våre funn fra spørreundersøkelsen knyttet til faktorer og forhold som fremmer og/eller hindrer etterlevelse av regelverket knyttet tilpasset opplæring, og ser disse i lys av intervjudataene.

På spørsmål om hvilke forhold som har bidratt vesentlig til utfordringer for å etterleve kravet om tilpassa opplæring, oppga rundt halvparten av respondentene som hadde oppgitt dette lovområdet som utfordrende, faktoren *kapasitetsutfordringer (for få ansatte)*, se Figur 6-2. I figuren viser vi kun til forholdene som har blitt avkrysset av minst 15 prosent av skoleeierne. Også *kommunenes totale økonomiske situasjon* og *stor tiltaksbyrde/krevende å iverksette tiltak* ble hyppig angitt som årsak, av henholdsvis 47 og 41 prosent av de som hadde oppgitt tilpasset opplæring som en utfordring. Dette inntrykket underbygges av intervjumaterialet. Samlet sett peker intervjuene i retning av at kapasitet og ressurser er det som i størst grad påvirker skolenes evne til å tilpasse opplæringen. Intervjumaterialet indikerer at mangel på ansatte kan hindre etterlevelse av regelverket knyttet til tilpasset opplæring, mens «flere hender» i skolen kan fremme regeletterlevelse.

I spørreundersøkelsen framkommer det flere mulige faktorer som bidrar til utfordringene knyttet til kravet om tilpasset opplæring. *Rekrutteringsproblemer og/eller gjennomtrekk* ble angitt av 36 prosent av respondentene som opplever dette lovområdet som utfordrende. U*tilfredsstillende eller utilstrekkelig samarbeid med statlige aktører (f.eks. statsforvalter, BUP eller andre deler av spesialisthelsetjenesten)* ble angitt av 24 prosent av respondentene, mens 22 prosent svarte *dokumentasjons- og/eller rapporteringskrav* og *uklarheter eller tolkningsproblemer i lov og/eller forskrift.* Sistnevnte underbygges av det kvalitative intervjumaterialet. Intervjuene viser at etterlevelsen av kravet til tilpasset opplæring ser ut til å påvirkes av at grenseoppgangene mellom lovbestemmelsene knyttet til tilpasset opplæring og spesialundervisning ikke er tydelige. Materialet gir inntrykk av at det faktum at tilpasset opplæring ikke er en objektivt målbar størrelse, men preget av skjønnsutøvelse, i seg selv kan skape utfordringer med regeletterlevelse.

Figur 6-2. Tilpasset opplæring (§ 1-3). Hvilke av følgende forhold og faktorer har bidratt vesentlig til utfordringene på dette området? (n=59)[58]

Videre ble faktoren *Utilfredsstillende eller utilstrekkelig samarbeid internt i kommunen (f.eks. barnevern, PPT, helse og omsorg)* angitt som å bidra vesentlig til utfordringene av 19 prosent av respondentene. 19 prosent svarer også *hensyn til andre bestemmelser*

[58] Ad n=59. Det er 59 respondenter som har angitt tilpasset opplæring blant de lovområdene som de mener i størst grad er opphav til utfordringer. Disse har i sin tur blitt bedt om å angi hvilke forhold og faktorer som har bidratt vesentlig til utfordringene på dette området. «n=?» brukes tilsvarende for de følgende figurene i rapporten.

i opplæringslova/opplevd konflikt med andre bestemmelse i opplæringslova, og 17 prosent svarer *uhensiktsmessig organisering i kommunen*.

Blant respondentene fra fylkeskommunene ble det også oppgitt flere faktorer som opphav til utfordringer. Disse ble spredt på ni ulike faktorer, hvorav kun s*tor tiltaksbyrde/krevende å iverksette tiltak* ble krysset av for flere enn én gang.

En annen faktor som trekkes fram av enkelte intervjuinformanter, er størrelsen på klassene, og denne virker å både kunne fremme og hemme skolenes evne til å tilpasse opplæringen. Én informant erfarer at dersom klassene er mindre, kan dette gjøre det enklere for skolen å tilpasse opplæringen. Motsatt mener en rektor at større klasser – kombinert med flere voksne og varierte undervisningsformer – kan gjøre det lettere å tilpasse opplæringen, uten å ta elevene ut av klasserommet. Informanten sier:

> «Jeg syns det er enklere hos oss. Vi har flere hender å spille på, flere mennesker både blant lærere og elever. Når Per sliter, så sliter ofte eller kanskje Hedda også, og da blir det ikke bare én-til-én. Vi prøver å få til ting i klassen. Både tilrettelegging og spesialundervisning skal nå skje i klasserommet. Vi har fokus på tilrettelegging, det gjennomsyrer alt vi gjør. Med variert undervisning treffer vi noen ganger Per og andre ganger Hedda.»

Vårt samlede inntrykk fra undersøkelsen er at utfordringene for å etterleve krav om tilpassa opplæring er sammensatt, og knytter seg både til ressurs- og kapasitetsspørsmål, rekruttering, samarbeid internt og eksternt, dokumentasjons- og/eller rapporteringskrav, uklarheter eller tolkningsproblemer i lov og/eller forskrift, andre hensyn i opplæringsloven, organisering i kommunen samt klassestørrelse.

6.1.5 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider

Det er tilgjengeliggjort tre tolkningsuttalelser som kan knyttes til lovbestemmelsen om tilpasset opplæring på Utdanningsdirektoratets nettsider. Det ligger også ute en artikkel om tilpasset opplæring, samt en veileder for tilrettelegging for barn og elever med stort læringspotensial.

Utdanningsdirektoratet har også laget kompetansepakker som er relevant for denne lovbestemmelsen. En av kompetansepakkene tar for seg inkluderende praksis, og har ansatte i barnehage, SFO, grunnskole, videregående skole og PPT som målgrupper. Pakken inneholder fire temaer, der tilpasning og tilrettelegging er et av dem. Den kompetansepakken som er relevant for tilpasset opplæring omhandler elever med stort læringspotensial. Pakken skal hjelpe lærere og ansatte i PPT med å øke sin kompetanse om denne elevgruppen. De skal blant annet lære om hvordan gruppen kan identifiseres og hvilket handlingsrom skolen har til å tilrettelegge opplæringen.

6.1.6 Oppsummering – tilpasset opplæring

Gjennomgangen av vårt datamateriale ovenfor synliggjør to viktige utfordringer som kravet om tilpasset opplæring gir opphav til – kjønnsforskjeller i læringsutbytte og ressurs- og kapasitetsproblemer. En tredje utfordring handler om forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning, og drøftes som nevnt i neste punkt i dette kapitlet.

Kjønnsforskjellene i læringsutbytte er veldokumentert i litteraturen; gutter kommer totalt sett dårligere ut enn jentene. Dette kan betraktes som systematisk svikt i regeletterlevelse i norsk skole, og representerer et alvorlig rettighetsbrudd.

Respondenter og informanter later til å være klar over utfordringen, men vi tolker den lave oppmerksomheten på problemet som at skoleledere og skoleeiere nærmest har akseptert dette som et problem som ikke kan gjøres noe med. Denne holdningen kan også leses inn i det faktum at statsforvalterne kun har gjennomført to tilsyn på opplæringslovens kapittel 1. Det er grunn til å stille spørsmål om lovverkets innretning på individuelle rettigheter bidrar til at rettighetsbrudd på gruppenivå havner utenfor lyskjeglene

fra aktørenes gatebelysning – vi refererer her til oppmerksomhetsproblemet som vi nevnte innledningsvis i punkt 2.1. Dersom dette skulle være riktig, så vil økt innsats mot dette problemet trolig forutsette noen meget tydelige styringssignaler og -virkemidler fra de sentrale utdanningsmyndighetene. Denne utfordringen kan avhjelpes gjennom informasjon om kravet i veiledere, samt gjennom tilsyn som også vil fungere som en form for veiledning, men det er usikkert om dette vil være tilstrekkelig.

Om man så vender blikket (tilbake) mot de individuelle rettighetene, så er det klart at det er vanskelig å måle hvorvidt lovkravet om tilpasset opplæring oppfylles. Likevel anser respondentene at det er den tredje største utfordringen knyttet til regeletterlevelse av opplæringsloven. Utfordringene er knyttet til knapphet på ressurser og kapasitet samt at det er krevende å iverksette tiltak for å tilpasse opplæringen.

Det faller utenfor rammene av vår litteraturstudie å undersøke kunnskapsgrunnlaget for pedagogiske tiltak for tilpasset opplæring, så det er uvisst om det finnes kunnskapshull her. Det er dermed også uvisst for oss hva som er gode grep for å styrke regeletterlevelse på dette lovområdet.

Vi ser et sprik mellom lovens ambisjoner på den ene siden, og realitetene ute i sektoren når det gjelder tilpasset opplæring på den andre. Utfordringene handler i høy grad om manglende ytre rammebetingelser for å kunne ivareta alle elevenes individuelle behov innenfor rammene av klasserommets kollektivt baserte pedagogikk. Og noen av disse individuelle behovene opptrer også på gruppenivå – i form av kjønnsforskjellene i læringsutbytte.

6.2 Om spesialundervisning (kapittel 5)

6.2.1 Bestemmelser i lov og forskrift

Opplæringsloven kapittel 5 innledes med følgende bestemmelser i § 5-1:

> «Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.
>
> I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elevar som får spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimetalet som gjeld andre elevar, jf. § 2-2 og § 3-2.»

Første ledd i § 5-1 oppstiller vilkår for å ha rett til spesialundervisning. Rettighetene trer inn i tilfelle skolen ikke klarer å tilpasse den ordinære opplæringen slik at eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Andre ledd regulerer hva et eventuelt tilbud om spesialundervisning skal innebære. Spesialundervisningen skal samlet sett være likeverdig med det tilbudet som andre elever tilbys (Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet, 1998, s. 168).

Videre i opplæringsloven kapittel 5 følger bestemmelser om sakkyndig vurdering (§ 5-3), saksbehandling om vedtak (§ 5-4), unntak fra regler om innholdet i opplæringen og om kompetansekrav (§ 5-5), PP-tjenesten (PPT) (§ 5-6), helsetjeneste (§ 5-8) og statens plikt til å sørge for læremiddel (§ 5-9). § 3-17 i forskriften omhandler fritak fra vurdering for elever som mottar spesialundervisning.

Eksempel på spesialundervisning kan være at eleven får tilpassede kompetansemål, hjelp til å bryte ned og sortere informasjon og strukturere skolehverdagen, jobber ekstra

med sosial læring og språk, eller får ekstra støtte for å kunne kommunisere. Spesialundervisningen skal være tilpasset elevens behov.[59]

Det må avveies i hvert enkelt tilfelle om læringsutfordringene til en gitt elev kan løses ved tilpasset opplæring (jf. § 1-3) eller gjennom spesialundervisning.

6.2.2 Utfordringer med regelverket

45 prosent av kommunene svarer i spørreundersøkelsen at spesialundervisning er et av områdene som i størst grad er opphav til utfordringer. Kun lovområdet om skolemiljø (kapittel 9 A) blir avkrysset flere ganger. Dette overensstemmer med funn fra søk i statsforvalternes tilsynskalender og fra intervjuene.

Gjennomgangen av tilsynskalenderen for perioden 2020–2022 (se Tabell 4-1) viser at kapittel 5 i opplæringsloven har vært et fokusområde for tilsyn, og kun kapittel 9 A har vært gjenstand for flere tilsyn. I de 26 registrerte tilsynene i perioden ble det påvist totalt 134 brudd på kontrollspørsmål, som tilsvarer et gjennomsnitt på 5,2 brudd per tilsyn. Dette er det nest høyeste antallet brudd som er påvist, og kun kapittel 9 A har flere brudd per tilsyn.

Videre er spesialundervisning – ved siden av kapittel 9 A – det lovområdet som informantene hyppigst tok opp i case-studie-intervjuene. Intervjudataene viser at årsaksfaktorer bak utfordringene knyttet til spesialundervisnings-området i hovedsak handler om personalressurser, samarbeid med PPT, samt tolking av lovbestemmelsen opp mot andre lovbestemmelser, herunder tilpasset opplæring og tidlig innsats på 1.–4. trinn. Vi vil komme nærmere tilbake til flere av disse aspektene.

Videre viser rapportering av klagesaker i 2021 (se Tabell 4-2) at det har vært 105 klager på vedtak knyttet til spesialundervisning, fordelt på 94 klager om vedtak for ordinære elever i grunnskolen og elleve klager knyttet til spesialundervisning for voksne. Spesialundervisning utgjorde sju prosent av alle klagesakene. 40 prosent av sakene knyttet til ordinære elever ble omgjort, mens 29 prosent ble opphevet. Prosentandelen av sakene som enten blir omgjort eller opphevet, ligger en del høyere enn for andre sakstyper. Også dette indikerer dermed at spesialundervisning er et område som kommunene har utfordringer med.

Også funn fra tidligere undersøkelser underbygger dette inntrykket. En rapport fra Utdanningsdirektoratet viser at det høsten 2020 var 9 500 elever som fikk mindre spesialundervisning og tilpasset norskopplæring enn de hadde krav på. Våren 2020 var tallet oppe i over 14 000 elever som fikk for lite spesialundervisning.[60] Dette var i en periode som var betydelig preget av koronapandemien, men funnene viser at det åpenbart er utfordringer med å etterleve opplæringslovens kapittel 5 når systemet settes under eksternt stress.

Fem av sju respondenter fra fylkeskommunene har i spørreundersøkelsen krysset av for spesialundervisning som et område som gir størst opphav til utfordringer. I spørreundersøkelsen svarer en høyere andel av små kommuner at spesialundervisning er en utfordring enn det store kommuner gjør, selv om forskjellene ikke er veldig store.

Funnene underbygges av det kvalitative intervjumaterialet. Intervjuene viser at det generelt er en utfordring i de mindre kommunene å rekruttere lærere som har formell lærer-

---

[59] Utdanningsdirektoratet. (2022, 27.oktober). Spesialundervisning. Hentet 17. januar 2023 fra: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialundervisning/

[60] URL: https://www.udir.no/contentassets/35a1b6c984ec4114b00479cc943322d1/ekspertgruppens-rapport---konsekvenser-av-smitteverntitak-i-barnehager-og-skoler--12.11.20.pdf

kompetanse. Å rekruttere lærere med formell kompetanse i spesialpedagogikk er enda mer utfordrende. Dette resulterer i at spesialundervisning i noen kommuner i mer eller mindre grad utføres av assistenter eller lærere uten spesialpedagogisk kompetanse.

6.2.3 Forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning

Som nevnt viser intervjudataene at problemstillinger knyttet til spesialundervisning blant annet handler om tolking av lovbestemmelsen opp mot andre lovbestemmelser, herunder tilpasset opplæring.

Tilpasset opplæring inkluderer både den ordinære opplæringen og spesialundervisning. Skolens evne og kapasitet til å tilby elevene opplæring som ivaretar deres faglige og sosiale utvikling innenfor rammen av ordinær opplæring, kan påvirke behovet for spesialundervisning. Spesialundervisning kan sies å være tilpasset opplæring, men ikke all tilpasset opplæring er spesialundervisning.[61]

I mars 2017 ble ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging formelt utnevnt av Kunnskapsdepartementet. Gruppen, som ble ledet av professor Thomas Nordahl, konkluderer blant annet med at:

> «den individbaserte rettighetsorienteringen innebærer at det brukes mye tid og ressurser på sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak. Dette medfører at det tar lang tid fra et behov hos barn og unge oppstår til at tiltak iverksettes». (Nordahl, m.fl., 2018)

Videre finner de at det er langt flere barn og unge i barnehage og skole med behov for særskilt tilrettelegging enn de som mottar hjelp i form av spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp. Rundt 15–25 prosent av barn og unge har så store utfordringer at de trenger en form for tilrettelegging i barnehage og skole.

Utvalget skriver at det er uheldig at ansatte i PP-tjenesten med høy faglig spesialpedagogisk kompetanse skriver sakkyndige vurderinger, mens elevene ofte møter assistenter. Vi går ikke nærmere inn på utvalgets anbefalinger og i hvilken grad de er fulgt opp i høringsnotatet.

En masteroppgave i rettsvitenskap (Aamlid, 2014) påpeker noen konkrete utfordringer når det gjelder tilpasset opplæring. Aamlid problematiserer tilpasset opplæring som prinsipp, og viser til at begrepets innhold kan tolkes ulikt, avhengig av om man betrakter det fra et ideologisk, juridisk eller utdanningspolitisk ståsted. Prinsippet kan dessuten være både formål, prinsipp og virkemiddel. Dessuten benyttes begrepet som fellesnevner for å beskrive flere ulike forhold knyttet til strukturer og prosesser i skolen. Forfatteren skriver:

> «Elever har, uavhengig av læringsevne, rett og plikt til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 2-1, med tilbud om spesialundervisning i opplæringsloven § 5-1 for de som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen. Det er videre en plikt for skoleeier å tilpasse opplæringen etter den enkelte elevs evner og forutsetninger, både i den ordinære undervisningen og gjennom spesialundervisning, i henhold til opplæringsloven § 1-3.» (Aamlid, 2014)

Sitatet viser at det er flere forskjellige lovbestemmelser som må vurderes opp mot hverandre og gir et bilde på hvor kompleks grensegangen mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning kan være. Aamlid viser videre til at den offentlige forvaltningen i Norge i lang tid har vært styrt av profesjonelt skjønn, og at dette også gjelder innenfor den norske grunnskolen. Hun hevder dette gir en lokal handlefrihet, som i ytterste kon-

[61] Veilederen om spesialundervisning: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialundervisning/Spesialundervisning/Tilpasset-opplaring/1.2/

sekvens kan resultere i merkbare forskjeller i utformingen av tilpasset opplæring fra skole til skole.

De fleste intervjuinformantene gjør seg refleksjoner rundt sammenhengene mellom spesialundervisning, tilpasset opplæring, og tidlig innsats 1.–4. trinn. Flere av informantene poengterer at det i en del tilfeller er vanskelig å trekke opp grenseoppgangene mellom disse bestemmelsene. En sentral problemstilling er om eleven bør innvilges vedtak om spesialundervisning eller om det er mulig å gi et godt læringsutbytte gjennom tilpasset opplæring.

En informant sier følgende:

> «Det er et pågående og villet arbeid å redusere antall små vedtak om spesialundervisning. Det ser vi at vi har en utfordring på, altså at det er besluttet mange vedtak med lite timeantall. Og da kan man spørre seg om man egentlig hadde kunnet gitt et bedre tilbud innenfor tilpasset opplæring.»

En annen informant fra samme kommuner er enig og underbygger:

> «Fikk vite fra PP-tjenesten at vi har en ordentlig reduksjon i de små vedtakene nå i år. Jeg forventer at snittet på timer per vedtak vil stige ytterligere dersom vi får bort de små vedtakene. Dette er direkte knyttet til arbeidet rundt tilpasset opplæring. Det er et Intenst samarbeid mellom skole og PP-tjeneste.»

Andre istemmer at det er ønskelig fra sentralt hold i kommunen å redusere antall «små» vedtak, da dette er særlig ressurskrevende og kanskje ikke hensiktsmessig i flere tilfeller. Mange påpeker at elever som har vedtak som gjør at de tas ut av klasserommet, kan oppleve å bli stemplet som avvikende av medelever.

Dette er i samsvar med føringer fra enkelte statsforvaltere. En rektor forteller følgende:

> «Kommunen har hatt for høy prosentandel med vedtak om spesialundervisning, så kommunen fikk et tilsyn basert på at for høy prosentandel av elevene hadde spesialundervisning. Så da ble det fokus både fra statsforvalter og kommunalsjef om at vi måtte rydde i forholdet mellom spesialundervisning og tilpasset opplæring.»

Samarbeid med PPT blir også trukket fram når informanter diskuterer spesialundervisning. Her synes det å være forskjellige praksiser i de ulike kommunene og fylkeskommunene. Noen opplever at PPT har en (for) sterk definisjonsmakt når det gjelder føringer om vedtak, og at rektor konsekvent oppretter vedtak der PPT i sin sakkyndige vurdering anbefaler dette. En informant mener dette handler om generelt for dårlig samarbeid eller manglende dialog mellom skolen og PPT.

Samtidig forteller noen informanter om et godt samarbeid med PPT og gir blant annet eksempler på hvordan PPT har veiledet i klargjøring av hva som er tilpasset opplæring og hva som er spesialundervisning. En informant sier:

> «PPT har vært opptatt av en tydeliggjøring av forskjellen på spesialundervisning og tilpasset opplæring. Der vi dropper karakter, der er det spesialundervisning. Vi har konkludert med at den utviklingen er rett. Alle elever kan ikke få 5 og 6 selv om de tror det selv, målet er per definisjon nådd selv om eleven får 2.»

De fleste informantene mener at grenseoppgangene mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning er uklare, og at disse avhenger av PPT og eventuell lokal praksis. En kompetansesjef i en fylkeskommune framhever dialog med lærere, foreldre og eventuelt PPT som viktig i vurderinger som omhandler tilpasset opplæring, men mener foreldre og PPT kanskje i for stor grad ser spesialpedagogiske tiltak som løsningen. Vedkommende sier følgende:

> «Noen ganger må man ha lange runder med foresatte og 'hjelperne' deres for å realitetsorientere dem om at det kanskje ikke er så store behov for individuell tilrettelegging; les vedtak om spesialundervisning. De har ikke tiltro til at skolene kan løse disse utfordringene ved å tilpasse. De er veldig opptatt av disse én-til-én-vedtakene, som vi kanskje ikke mener er det beste alltid.»

En representant fra en statsforvalter forteller at det kan være utfordrende å følge opp tilpasset opplæring i stor nok grad, da det ikke fordrer et enkeltvedtak slik spesialundervisning gjør:

> «En utfordring er at sakkyndige vurderinger havner på konklusjon om at det ikke trengs spesialundervisning, at det er et avslag her, og så legges saken i en skuff. Og så blir kanskje ikke den tilpassede opplæringen fulgt opp i stor nok grad.»

PPTs rolle oppfattes også ulikt i forskjellige kommuner. En del informanter hevder PPT er for snevre i sine sakkyndige vurderinger, og at de ikke tar nok hensyn til mulige negative konsekvenser det kan ha for den enkelte elev å bli tatt ut av den ordinære undervisningen. I en av kommunene viser informantene til at dialogen med PPT er god, og at de opplever vedtak om spesialundervisning som riktige i de tilfellene der PPT anbefaler dette.

6.2.4 Faktorer som fremmer og hemmer regeletterlevelse

I det videre presenterer vi våre funn fra spørreundersøkelsen om faktorer og forhold som fremmer og/eller hindrer etterlevelse av regelverket tilknyttet spesialundervisning, og ser disse i lys av intervjudataene.

I Figur 6-3 viser vi resultatene fra spørreundersøkelsen knyttet til hvilke forhold eller faktorer som lederne i kommunene har krysset av flest ganger som å bidra vesentlig til utfordringer på dette lovområdet. I figuren presenterer vi kun de forholdene som flere enn 20 prosent av respondentene svarte. I realiteten ble samtlige av 18 alternativer besvart, noe som tyder på at hva som gir opphav til utfordringene kan være ganske forskjellig fra kommune til kommune. I gjennomsnitt krysset respondentene av for 3,7 ulike faktorer, som er blant de høyeste antallene i undersøkelsen. Dette tolker vi som at det er både stor variasjon mellom kommunene og at det er komplekse og sammensatte årsaker til utfordringene i hver kommune.

Halvparten av respondentene som har oppgitt spesialundervisning som et av de mest utfordrende lovområdene, svarer at *stor tiltaksbyrde/krevende å iverksette tiltak* i vesentlig grad er årsak til utfordringer. Videre vektlegges *kommunens totale økonomiske situasjon* av 48 prosent og *kapasitetsutfordringer* av 43 prosent av disse respondentene. Det kan derfor virke som utfordringene med spesialundervisning i betydelig grad er et ressurs- og kapasitetsspørsmål for kommunene.

Disse funnene underbygges av det kvalitative intervjumaterialet. For det første oppfattes utfordringene med spesialundervisning som et ressurs- og kapasitetsspørsmål av flere informanter. De forteller at regelverket ikke er tilpasset skolenes virkelighet, og dette gjelder særlig i tilfeller der elever har omfattende vedtak, eksempelvis én-til-én-undervisning flere ganger i uken. Opplever man sykdom i personalet, vil ikke skolen ha ressurser til å sette inn vikar med riktig kompetanse. Da har skolen gjort seg skyldig i regelbrudd, og en del informanter gir uttrykk for frustrasjon rundt dette.

Noen informanter påpeker at det ikke blir bevilget ekstra ressurser som følge av vedtak om spesialundervisning. Det blir særlig utfordrende i de tilfellene der vedtakene er omfattende, og en informant forteller hvordan andre elever forsømmes fordi man ikke har ressurser å følge alle opp når enkeltvedtak krever en stor andel av de samlede personalressursene.

Videre opplever flere informanter at gjennomføring av spesialundervisningen – noe vi tolker som tilsvarende årsaksfaktoren *stor tiltaksbyrde/krevende å iverksette tiltak* i spørreundersøkelsen – er utfordrende. Her handler det blant annet om dilemmaer knyttet til inkludering av eleven i klasseromsfellesskapet, sett opp mot andre pedagogiske hensyn.

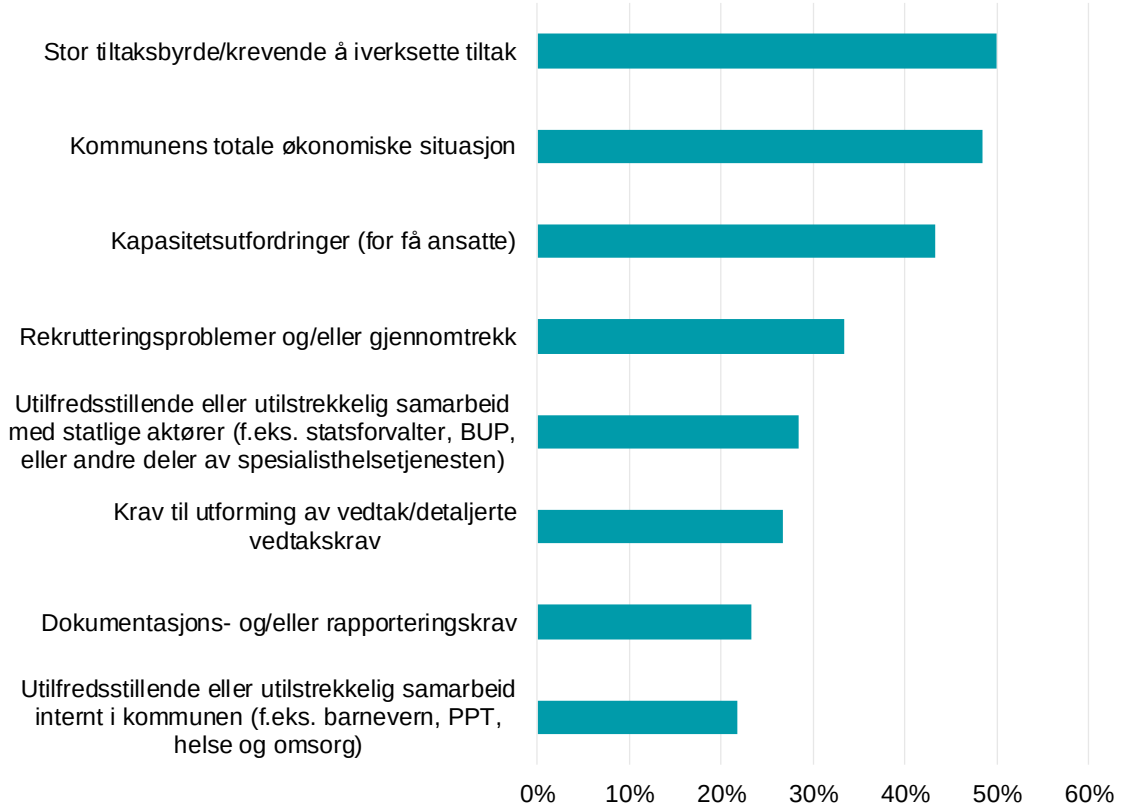
Mange respondenter som i spørreundersøkelsen oppgir spesialundervisning som utfordrende, rapporterer at *rekrutteringsproblemer og/eller gjennomtrekk* i betydelig grad bidrar

til utfordringene (33 prosent). Dette underbygges også av intervjumaterialet. Som tidligere nevnt viser intervjumaterialet at særlig små kommuner har problemer med rekruttering av kompetent personell i skolen, og spesielt spesialpedagogisk kompetanse. Det er for øvrig mange av case-kommunene som forteller at de mangler spesialpedagogisk kompetanse. En tillitsvalgt lærer trekker i intervju fram at ufaglært personell generelt – samt høyt gjennomtrekk i lærerstaben – kan skape utfordringer for etterlevelse av regelverket tilknyttet spesialundervisning:

> «Det handler også om at vår kommune sliter med rekruttering av lærere, mange ufaglærte og stor turnover, mange unge og uerfarne. De erfarne klarer i større grad å håndtere de faglige og etiske konfliktene med vedtak om spesialundervisning for eksempel. Mens de uerfarne søker mer støtte.»

Også andre faktorer framstår som betydningsfulle i vårt datamateriale. *Utilfredsstillende samarbeid med statlige aktører* og *krav til utforming av vedtak* ble vektlagt av mange respondenter i spørreundersøkelsen, henholdsvis 28 og 27 prosent av respondentene som har oppgitt spesialundervisning som et av de mest utfordrende lovområdene. Til slutt ble *dokumentasjons- og/eller rapporteringskrav* (23 prosent) og *utilfredsstillende/utilstrekkelig samarbeid internt i kommunen* (22 prosent) ofte besvart. Blant de mer spesifikke faktorene som bidrar til utfordringer er det altså mange respondenter som har krysset av for *utilfredsstillende samarbeid*, både med statlige og enheter internt i kommunen. Flere respondenter beskriver i åpne kommentarer at samarbeidet, særlig med PPT, ikke fungerer godt nok.

Figur 6-3. Spesialundervisning (kapittel 5). Hvilke av følgende forhold og faktorer har bidratt vesentlig til utfordringene på dette området? (n=60)



Blant respondentene fra fylkeskommunen som oppga spesialundervisning som et utfordrende område, var det *uklarheter eller tolkningsproblemer*, *hensyn til annet lovverk/konflikt med annet lovverk* og *stor tiltaksbyrde/krevende å iverksette tiltak* som ble oppgitt flest ganger.

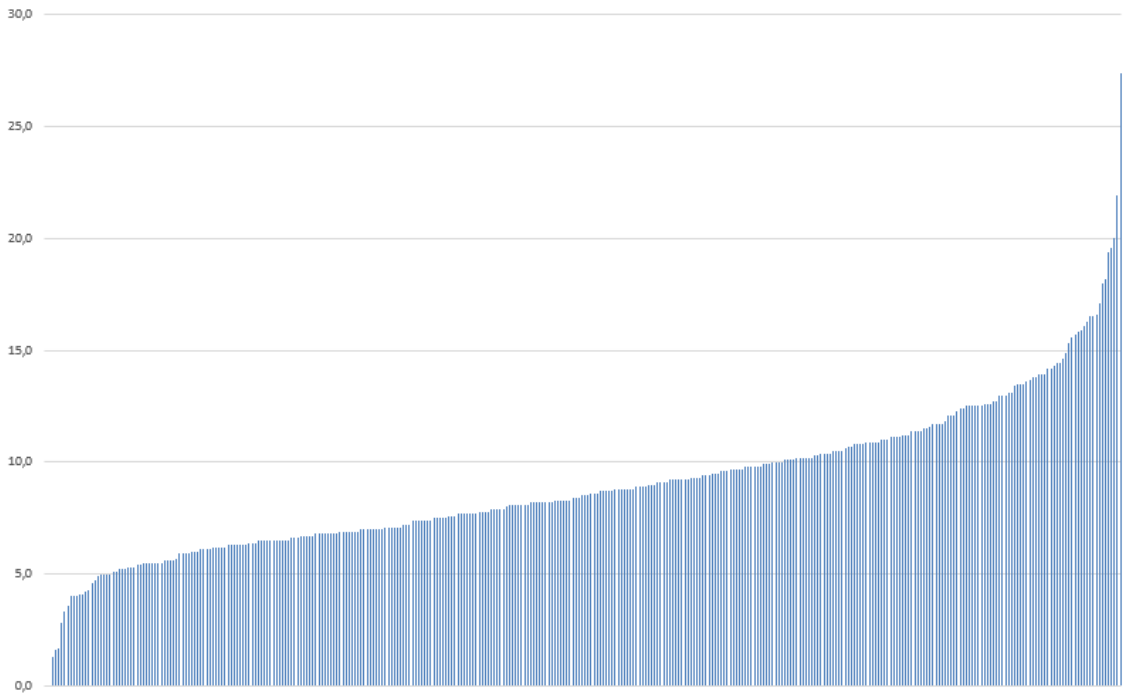
6.2.5 GSI-tall om spesialundervisning

For å ytterligere belyse utfordringene med etterlevelsen av bestemmelsene om spesialundervisning, har vi har hentet tall fra grunnskolestatistikken (Tabell 12222) hos SSB, som inneholder data som er hentet fra *Grunnskolens informasjonssystem* (GSI). På basis av antall elever i hver kommune og antall elever som mottar spesialundervisning i skoleåret 2021 beregnet vi andelen elever som mottar spesialundervisning per kommune. Landsgjennomsnittet er 7,7 prosent, men det er store forskjeller kommunene imellom; se Figur 6-4. Et fåtall småkommuner utgjør ekstremverdiene i begge ender av skalaen.

Både Utsira (Rogaland) og Træna (Nordland) melder at ingen av deres henholdsvis 18 og 44 elever får spesialundervisning. Agderkommunen Sirdal er den kommunen med folketall over 1000 som har lavest andel; 1,3 prosent av elevene der får spesialundervisning.

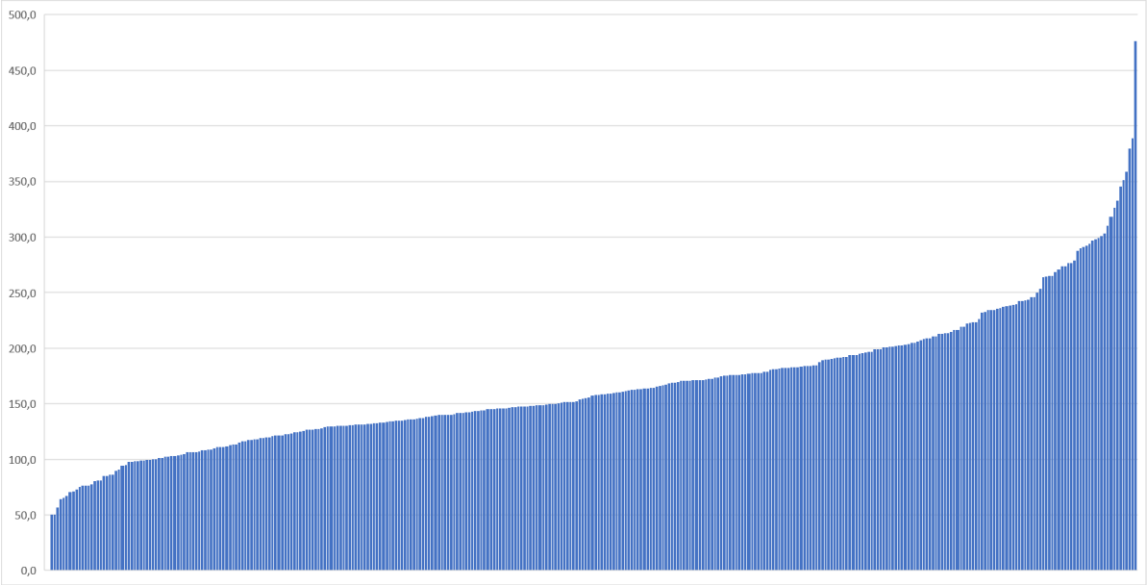
I den andre enden av skalaen finner vi et liknende bilde. Tre av de fem kommunene med høyest andel har folketall lavere enn 1000. De andre to er Smøla i Møre og Romsdal (21,9 prosent) og Flå i Viken (19,6 prosent) med folketall på henholdsvis 2 120 og 1 057.

Figur 6-4. Andel elever med spesialundervisning, alle norske kommuner, 2021. Kilde: KOSTRA.

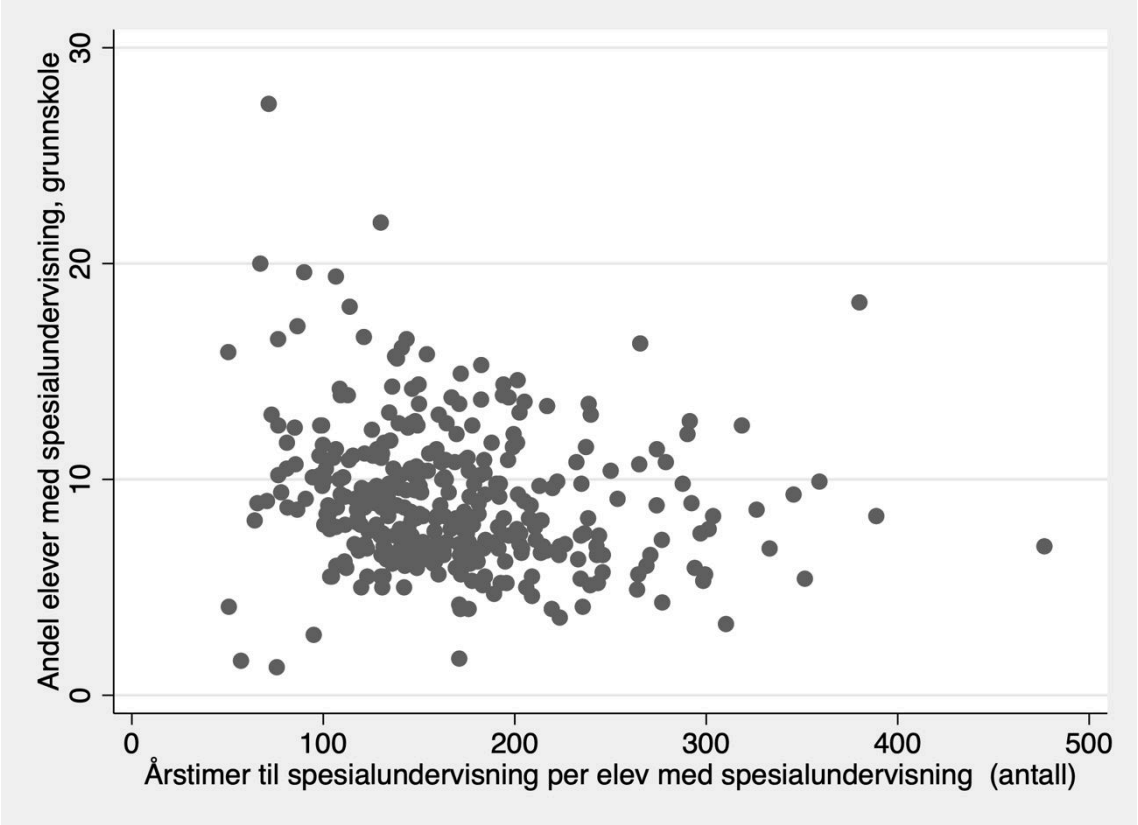


Det er med andre ord stor lokal variasjon i bruk av spesialundervisning målt i andel elever som har vedtak på det. Det er også stor variasjon i gjennomsnittlig antall årstimer for hver elev som mottar spesialundervisning, se Figur 6-5. Gjennomsnittstallene for kommunene varierer fra 50 til nesten 500 årstimer. Det er mulig at noen av de høye årstimetallene i noen kommuner har sin årsak i elever med store helseproblemer som får helserelatert bistand – sondemating, insulininjeksjoner og liknende – gjennom spesialundervisningsressurser (se punkt 6.13.1).

Figur 6-5. Gjennomsnittlig antall årstimer per elev som mottar spesialundervisning, alle norske kommuner, 2021. Kilde: KOSTRA.



Figur 6-6. Sammenhengen mellom andel elever som mottar spesialundervisning og gjennomsnittlig antall årstimer per elev som får spesialundervisning, alle norske kommuner, 2021.



Vi så av gjennomgangen av intervjumaterialet ovenfor at flere informanter var opptatt av å redusere antall «små» vedtak, for på den måten å konsentrere spesialundervisnings-ressursene til de elevene som har store behov. Kan det være slik at kommuner med mange vedtak har lavere antall årstimer per elev – og omvendt?

Figur 6-6 gir ikke noe entydig svar på dette. Selv om det er en negativ sammenheng mellom andel elever med vedtak og antall årstimer per vedtak, viser figuren først og fremst en viss samling – dog med relativt stor spredning – rundt gjennomsnittsverdiene. Men figuren tyder ikke på at norske kommuner har arbeidet systematisk med å redusere antallet «små» vedtak, slik informantene våre fortalte om.

6.2.6 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider

Det finnes mye pedagogisk materiell knyttet til lovbestemmelsene om spesialundervisning på Utdanningsdirektoratets nettsider. Det er tilgjengeliggjort mange tolkningsuttalelser knyttet til kapittel 5 i loven, om blant annet samtykke til spesialundervisning, rettigheter til hjemmeundervisning i videregående opplæring og PPTs rolle i skolemiljøsaker. I oversikten over tolkningsuttalelsene er det også lenket til et rundskriv om bruk av alternative opplæringsarenaer i grunnskolen.

Det er også publisert andre veiledere og artikler knyttet til spesialundervisning på Utdanningsdirektoratets nettsider, blant annet veilederen om spesialundervisning[62] og veilederen om spesialundervisning for voksne.[63]

Videre har direktoratet laget en kompetansepakke som kan knyttes til tematikken. Denne omhandler hybrid undervisning og hjemmeskole.

6.2.7 Oppsummering – spesialundervisning

Kommunene rapporterer om store utfordringer med regeletterlevelse på dette lovområdet. Særlig under koronaepidemien førte eksternt stress til rettighetsbrudd i stort omfang når det gjelder gjennomføring av vedtak.

Årsaksfaktorene bak utfordringene er mangfoldige og komplekse, men ressurs- og kapasitetsproblemer later til å være mest framtredende. Det er særlig bekymringsverdig at en så stor del av spesialundervisningen utføres av personale uten verken pedagogisk eller spesialpedagogisk kompetanse – vi antar at situasjonen ikke har endret seg vesentlig siden Nordahl-utvalgets rapport utkom. Vi deler også bekymringen som framkom i Nordahl-utvalgets utredning – at såvidt mange elever med behov for til rettelegging later til å falle mellom «spesialundervisnings- og tilpasset opplærings-stolene».

De påviste årsakene til utfordringene på dette feltet peker først og fremst i retning av behov for økte ressurser til skolen ute i kommunene – med tanke på de store behovene både for tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Men vi mener også at det er behov for å avklare hvordan bestemmelsene om tilpasset opplæring og spesialundervisning skal avveies mot hverandre – både i utformingen av undervisningstilbudet og når man vurderer behovene til hver enkelt elev.

Vår undersøkelse gir ikke grunnlag for å avgjøre om det ville være hensiktsmessig med sterkere styringssignaler til sektoren i retning av noe som kan framstå som et «godt grep» – nemlig konsentrasjon av spesialundervisningsressursene mot de elevene som har størst behov, og tilpasset opplæring for de med små til moderate behov. Et annet godt

---

[62] *Udir*. Veilederen Spesialundervisning. Hentet 13. februar 2023 fra: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialundervisning/Spesialundervisning/

[63] *Udir*. Rettleiaren Spesialundervisning for vaksne. Hentet 13. februar 2023 fra: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialundervisning-for-voksne/Veilederen-Spesialundervisning-for-voksne/

grep synes å være at det etableres en felles forståelse mellom skoleeier, skoleledere og PPT i hver kommune om hvilke læringsutfordringer som man som hovedregel tar sikte på å løse gjennom tilpasset opplæring, og hvilke som bør løses gjennom vedtak om spesialundervisning. Formålet er å skape samsvar mellom vedtakene og utformingen av undervisningstilbudene på skolene. Vi er ikke kjent med om det finnes evidens for hvordan kommuner kan et etablere slik felles forståelse som kunne danne grunnlag for sentralt utarbeidet veiledning i dette spørsmålet. Uansett er det forhold og forutsetninger ved den enkelte skole – og ikke minst ved den enkelte elev – som må vektlegges mest.

6.3 Om tidlig innsats (§ 1-4)

6.3.1 Bestemmelser i lov og forskrift

Opplæringsloven § 1-4 lyder som følger:

> «På 1. til 4. årstrinn skal skolen sørgje for at elevar som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventa progresjon blir nådd. Om omsynet til eleven sitt beste talar for det, kan den intensive opplæringa i ein kort periode givast som eineundervisning.»

I Utdanningsdirektoratets veileder[64] heter det:

> «Intensiv opplæring er ment å være en del av den ordinære tilpassede opplæringen. Det skal være en kortvarig og målrettet innsats fra skolen i lesing, skriving eller regning for elevene som har behov for det. Målet er at elever som trenger det, raskt skal få egnet støtte og oppfølging slik at problemene ikke får mulighet til å utvikle og forsterke seg videre i opplæringsløpet.»

En annen bestemmelse som berøres nedenfor, handler om overgangen fra barnehage til grunnskolen. Etter opplæringsloven § 13-5 har skolen plikt til å samarbeide med barnehagen i den forbindelse. En tilsvarende plikt til samarbeid gjelder i barnehageloven § 2a.[65]

6.3.2 Utfordringer med regelverket

Gjennomgang av rapportering av klagesaker til statsforvalterne inngår ikke her som del av datagrunnlaget, i og med at det ikke fattes enkeltvedtak på dette lovområdet.

I spørreundersøkelsen blant ledere i skolesektoren i kommunene, svarer 25 prosent at tidlig innsats på 1.–4. trinn er blant lovområdene som har gitt opphav til størst utfordringer. Tidlig innsats er det sjette mest avkryssede området.

Gjennomgangen av tilsynskalenderen (2020–2022), se Tabell 4-1, viser imidlertid at tidlig innsats i liten grad har vært et fokusområde for tilsyn. Det er kun registrert ett tilsyn i perioden spesifikt knyttet til lovområdet. I dette tilsynet fikk den angjeldende kommunen ikke påvist noen brudd på kontrollspørsmål. Frem til 2019 ble det gjennomført betydelig flere tilsyn med tema *skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen* som inne-

[64] Utdanningsdirektoratet. (2018, 1.august). Intensiv opplæring for elever frå 1.--4. årstrinn. Hentet 17. januar 2023 fra: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/intensiv-opplaring/

[65] LOV-2005-06-17-64.

bærer blant annet tidlig innsats, tilpasset opplæring, spesialundervisning og mer. Eksempelvis ble det i 2018[66] gjennomført 26 tilsyn under dette temaet.

Ut fra resultatene fra spørreundersøkelsen ser det ut til å være en ganske klar sammenheng mellom størrelsen på kommunen og hvorvidt tidlig innsats blir vurdert som en vesentlig utfordring. Under 20 prosent av respondentene fra kommuner med færre enn 5 000 innbyggere krysser av for tidlig innsats. I kommuner med flere enn 5 000 innbyggere svarer mellom 25 og 35 prosent av respondentene at tidlig innsats er en viktig utfordring. Forskjellen mellom små og store kommuner er dermed ikke veldig stor, men det ser ut til å være en større utfordring i store enn i små kommuner. Se vedlegg 3.

Intervjumaterialet avdekker flere ulike utfordringer knyttet til tidlig innsats i case-kommunene. Noen informanter mener det er utfordrende at de vet lite om elevene som begynner på skolen. Noen av disse etterlyser bedre kommunikasjon mellom barnehage og grunnskole og mener det er behov for en bedre sammenheng og overgang mellom barnehage og skole, jf. opplæringsloven § 13-5 om plikt til å samarbeide med barnehagen, som ble nevnt over. En foreldrerepresentant mener det handler om dialogen pedagogene seg imellom:

> «Hypotesen min er at pedagogene har mistro til hverandre. På skolen har de en ide om at barna starter med blanke ark og at de skal slippe å komme med fordommene fra barnehagen. Men da glemmer man at de i barnehagen har jobbet tett med barn og foreldre i mange år.»

Noen informanter mener også at det er vrient å gjennomføre internkontroll på området som gjelder tidlig innsats. Enkelte presiserer at de følger opp elever tett og kartlegger for å vurdere hvorvidt de skal iverksette læringstiltak, men er usikre på om de har nok informasjon tidlig nok til å etterleve lovbestemmelsen.

En av rektorene mener det er vanskelig for dem å vite hva som faktisk skjer i klasserommet når det gjelder tidlig innsats, og at det er uklart hva som skal legges i begrepet. Dette igjen fører til at det er vanskelig å vurdere underveis om de etterlever lovbestemmelsen.

Andre informanter viser imidlertid til at tidlig innsats er et begrep som brukes, og at det er et område de er bevisste på. En informant sier at de er særlig oppmerksomme på å ha et samarbeid eller en dialog mellom barnehage og de tidlige trinnene på grunnskolen, og at de i kommunen har hatt et særlig fokus på leseegenskaper i de tidlige trinnene. Dette skiller seg litt ut fra andre kommuner som mener nettopp denne dialogen er utfordrende. Vedkommende mener likevel at de trenger en klarere definisjon av hva som ligger i tidlig innsats for å bedre vurdere hvorvidt de etterlever bestemmelsen.

En av representantene fra et statsforvalterembete erkjenner at tidlig innsats ikke har vært et område de har fulgt opp i særlig grad. Det begrunnes med at de hos statsforvalteren har for få ressurser til å følge opp eksempelvis lærernormen i kommunene i den grad de burde, noe som kan ha betydning for hvor mye ressurser skolene har til rådighet. Dermed har man ikke tilstrekkelig grunnlag for å si noe om hvorvidt bestemmelsen om tidlig innsats etterleves.

Fra en annen statsforvalter hevdes det at tidlig innsats er godt kjent og noe de fokuserer på, men at de får få henvendelser fra kommuner og fylkeskommuner rundt dette. De baserer tilsynene sine i stor grad på det de kaller skolebasert vurdering, som består av indikatorer som læringsmiljø, trivsel og nasjonale prøver. Ved disse tilsynene undersøker de hvordan kommunen jobber for å bedre resultatene. Og her vil statsforvalterne i noen tilfeller undersøke rutiner rundt tidlig innsats nærmere. Et eksempel som gis, er at de

[66] Funn fra fylkesmennenes tilsyn 2018: https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/funn-fra-fylkesmennenes-tilsyn-2018/.

undersøker resultater fra nasjonale prøver på 5. trinn og bruker det som grunnlag for å vurdere om bestemmelsen om tidlig innsats må ettergås nærmere.

6.3.3 Faktorer som fremmer og hemmer regeletterlevelse

I det videre presenterer vi våre funn fra spørreundersøkelsen om faktorer og forhold som fremmer og/eller hindrer etterlevelse av regelverket knyttet til tidlig innsats, og ser disse i lys av intervjudataene.

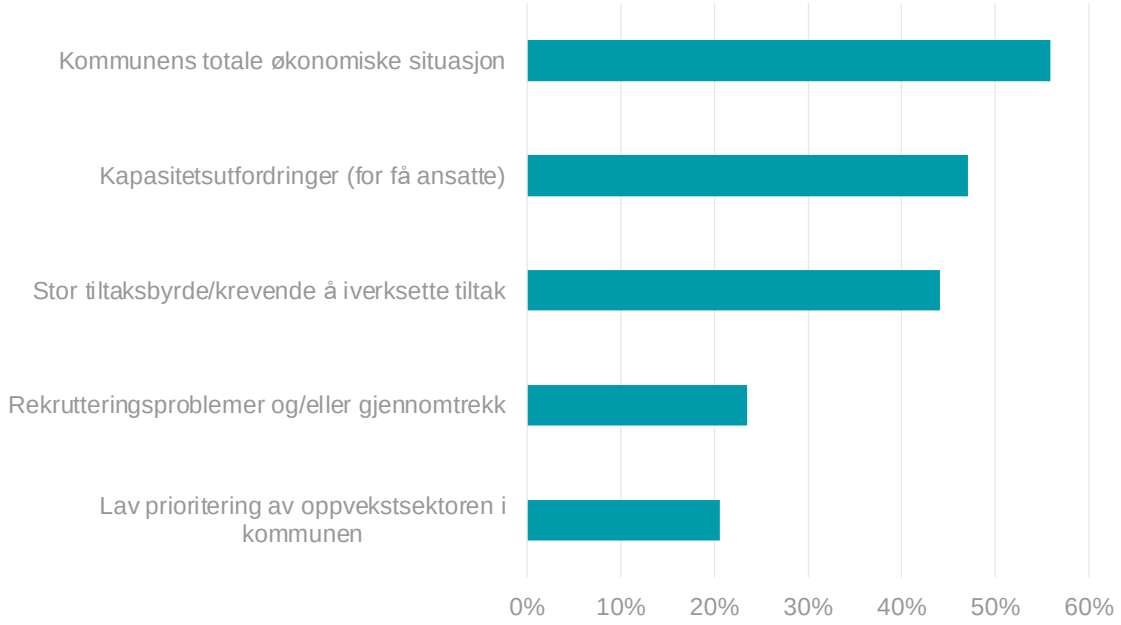
Figur 6-7 viser svarene på forholdene som lederne i kommunene oppgir flest ganger som å ha bidratt vesentlig til utfordringer på området. 56 prosent, altså drøyt halvparten av de 34 lederne som har krysset av for tidlig innsats, mener *kommunens totale økonomiske situasjon* har bidratt vesentlig til utfordringer på området. *Kapasitetsutfordringer (for få ansatte)* og *stor tiltaksbyrde/krevende å iverksette tiltak* blir angitt av 47 og 44 prosent av lederne.

Dette overensstemmer med intervjumaterialet. Vårt inntrykk fra intervjuene er at knappe ressurser og kapasitet i skolen er den viktigste årsaken til utfordringer knyttet til å etterlevelse lovbestemmelsene om tidlig innsats. Det er både snakk om antall voksne i klasserommene, ressurser til å fange opp utfordringer hos elevene når det gjennomføres kartlegginger, og ressurser til tilrettelegging.

En respondent i spørreundersøkelsen oppgir i fritekstfelt at noe som har bidratt vesentlig til utfordringer med tidlig innsats, er at budsjettet brukes opp på ordinær undervisning og spesialundervisning.

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at også rekrutteringsproblemer og lav prioritering av oppvekstsektoren synes å bidra vesentlig til utfordringene når det gjelder tidlig innsats. Sammenlignet med andre lovområder skiller tidlig innsats seg noe ut ved at en såpass høy andel av lederne svarer *lav prioritering av oppvekstsektoren i kommunen* som en faktor som bidrar vesentlig til utfordringer på dette lovområdet.

Figur 6-7. Tidlig innsats på 1. til 4. trinn (§ 1-4). Hvilke av følgende forhold og faktorer har bidratt vesentlig til utfordringene på dette området? (n=34)



En informant nevner også økt digitalisering som en årsak til utfordringer knyttet til tidlig innsats. Oppfølging digitalt kan ifølge informanten medføre risiko for at utfordringer hos elevene ikke fanges opp. Rektoren sier:

> «Noe jeg tenker, som kan være utfordringer med, det er at vi kommer mer og mer i den digitale verdenen. Ved at det blir vanskeligere og vanskeligere å følge de svake elevene, fordi vi har ikke samme arena. Før hadde vi stensiler, bøker osv. Nå med digitalisering har vi lett for å miste en gruppe.»

Gjennom intervjuene framkommer det eksempler på praksis som kan være gode grep som fremmer regeletterlevelse på dette området. Som nevnt over, viser en kommune i intervjuene til en løpende dialog med barnehager i kommunen som et godt grep for å tidlig vurdere tiltak ved oppstart grunnskole. Da stiller skolene bedre beredt for å ta mot nye elever som kanskje trenger en annen tilrettelegging enn majoriteten. I tilfeller der det foreligger mer omfattende forhold, herunder psykisk og/eller fysisk utviklingshemming eller andre forhold som medfører behov for ekstra tiltak, skal kommunen være informert om dette, uansett. Det er i tilfellene der det er gråsoner at man mener dialogen og informasjonsflyten mellom barnehager og skoler er viktig. På en annen side blir dette problematisert av andre informanter som er opptatt av at barnet skal stille med «blanke ark» ved oppstart i 1. klasse.

I en av case-kommunene viser skolesjefen til at de har opprettet spesialpedagogiske team som jobber sammen om tidlig innsats der de vurderer nærmere kartlegging av hvorvidt det er tidlig innsats, tilpasset opplæring eller spesialundervisning som er riktig tilnærming. Dette er den samme kommunen som har et system for dialog mellom barnehage og skole, og de mener de har god kontroll på praksis rundt tidlig innsats.

Andre skoleledere i en av de små kommunene viser til hvordan tidlig innsats nærmest er implementert som en slags standard, der de prioriterer å ha inne ekstra assistent(er) i 1. klasse. Dette har de mulighet til ettersom de har romslig med personale. Det handler ikke nødvendigvis bare om faglige kvaliteter hos elevene, men om elevgruppens sammensetning og evne til fokus i undervisningen. Også andre informanter forteller at de har lesekurs på samtlige trinn fra 1. til 10. trinn, der de legger til rette for individuelle tilpasninger, lesegrupper, stasjonsundervisning og annet.

6.3.4 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider

Det er ikke tilgjengeliggjort lovtolkninger eller veiledere tilknyttet lovbestemmelsen om tidlig innsats på Utdanningsdirektoratets nettsider, men det ligger en artikkel ute på nettsidene om intensiv opplæring. Videre er den tidligere nevnte kompetansepakken om inkluderende praksis også relevant for dette lovområdet, da ett av de fire temaene i pakken er tidlig innsats og gode overganger.

6.3.5 Oppsummering – tidlig innsats

Lovbestemmelsen om tidlig innsats synes å være godt kjent hos informantene, og den regnes som relativt utfordrende å etterleve. Årsakene til utfordringene med regeletterlevelse på dette lovområdet er – i likhet med tilpasset opplæring (punkt 6.1) og spesialundervisning (punkt 6.2) i høy grad knyttet til ressurs- og kapasitetsproblemer i kommunene.

Det er også i mange tilfeller utfordrende for skolene og skoleleder å vurdere *hvorvidt* lovbestemmelsen etterleves. Trolig henger dette sammen med tolkningsusikkerhet knyttet til den rettslige standarden som i lovteksten er formulert som «står i fare for å bli hengande etter». Det later til å være behov for en avklaring av dette uttrykket og kanskje også en felles standard i form av konkrete måltall på ferdigheter og/eller læringsmål, for eksempel knyttet til resultater på nasjonale prøver på 5. trinn. I fravær av en felles standard er det trolig krevende å føre tilsyn på dette lovområdet på en konsistent måte.

Et godt samarbeid mellom barnehage og skole i forbindelse med overgangen mellom de to later til å være et godt grep – såfremt man er oppmerksom på risikoen for at barne-

hagepersonells oppfatninger om «vanskelige» barn videreføres til skolen og «sementeres» der.

6.4 Om elevenes skolemiljø (kapittel 9 A)

6.4.1 Bestemmelser i lov og forskrift

Skolen skal utvikle inkluderende fellesskap som fremmer helse, trivsel og læring for alle.[67] Kapittel 9 A gjelder både det fysiske og det psykososiale skolemiljøet, men med delvis ulike regler.

Opplæringsloven § 9 A-2 gir alle elever i grunnskolen og videregående opplæring rett til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø. At skolemiljøet er «trygt og godt» innebærer blant annet at elevene ikke skal komme til skade, og at elevene skal oppleve at skolen er et trygt og godt sted å være. I opplæringsloven § 9 A-4 fjerde ledd heter det:

> «Når ein elev seier at skolemiljøet ikkje er trygt og godt, skal skolen så langt det finst eigna tiltak sørgje for at eleven får eit trygt og godt skolemiljø. Det same gjeld når ei undersøking viser at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø.»

Dette kan tolkes som at det er eleven subjektive oppfatning av forholdene som avgjør hvorvidt aktivitetsplikten jf. §9 A-4 må iverksettes. Skolens aktivitetsplikt vil likevel være oppfylt dersom skolen har gjort og fortsatt gjør det som med rimelighet kan forventes for at eleven skal få et trygt og godt skolemiljø (KD, 2017).[68]

Retten til et godt fysisk skolemiljø er nærmere utdypet i § 9 A-7. Skolen pålagt en rekke plikter knyttet til det psykososiale skolemiljøet i § 9 A-3, § 9 A-4 og § 9 A-5, samt særlige klageregler i § 9 A-6, med videre.

6.4.2 Tidligere undersøkelser om kapittel 9 A

I NOU 2015:2 *Å høre til: Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø* pekte utvalget på fem generelle utfordringer med lovverket – og da særlig det daværende kapittel 9a – når det gjelder arbeidet med å fremme et trygt psykososialt skolemiljø og å forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Utvalget viste til at elevenes rettigheter ikke ble oppfylt i høy nok grad, at skolekulturen fokuserte for lite på nulltoleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering, at elever og foresatte ikke ble involvert godt nok i skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet, at skoleeiernes og skoleledernes kapasitet til å jobbe systematisk og langsiktig med å utvikle skolemiljøet var mangelfullt, og at ansvarsfordelingen i støttesystemet var for utydelig. Flere av utvalgets forslag ble tatt til følge ved at det daværende kapittel 9a ble erstattet av det nåværende kapittel 9 A. Endringene omfattet blant annet at det innholdet som man nå finner i de nåværende §§ 9 A-1 til A-3 ble forenklet og presisert til det som er dagens lovtekst.

Deloitte gjorde i 2019 en evaluering av kapittel 9 A i opplæringsloven på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet (Deloitte, 2019). Kapitlet trådte i kraft 1. august 2017 og har som intensjon å styrke individuelle og kollektive rettigheter for å sikre at elevene har det trygt og godt på skolen. Regelverket skal også styrke rettigheter til foreldre og/eller omsorgsinnehavere samt fungere forebyggende mot mobbing og dårlige skolemiljøer. Videre har

---

[67] Læreplanverket. *Overordnet del. Et inkluderende læringsmiljø*. Hentet 15. desember 2022 fra https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/3.-prinsipper-for-skolens-praksis/3.1-et-inkluderende-laringsmiljo/?lang=nob.

[68] Se spesielt punkt 4.5.2 og punkt 10.1 merknad til § 9 A-2 i Prop. 57 L (2016–2017).

bestemmelsen til hensikt å lovfeste tydeligere krav til hvordan skolene skal håndtere saker der elever blir mobbet eller av andre grunner ikke opplever trygghet på skolen.

Rapporten beskriver blant annet utfordringer knyttet til at det blant skoleansatte og på skoler fremdeles (i 2019) var ulike tolkninger og forståelser av regelverket. Dette har ledet til ulik praksis i håndhevingen av lovbestemmelsene (Deloitte, 2019).

Til tross for at det i rapporten fra 2019 ble identifisert tydelige utfordringer, fant man også at sentrale målsettinger med lovendringen syntes:

> «langt på vei å være oppnådd, og det har skjedd tydelige endringer i skolenes praksis som følge av lovendringen» (Deloitte, 2019).

Ett funn var en økning i antall aktivitetsplaner og færre enkeltvedtak. Det kunne tyde på at skolene i større grad hadde oversikt over og systematisk fulgte opp situasjoner der elever ikke hadde det bra på skolen enn de hadde gjort tidligere. Et eksempel fra rapporten er hvordan antall mobbesaker som ble meldt inn nasjonalt til statsforvalterne steg fra 161 saker i 2016, til 1 416 saker de første tolv månedene etter lovendringens ikrafttredelse (Deloitte, 2019). Skolene rapporterte også om at de raskere iverksatte tiltak i aktuelle saker enn de gjorde før.

I 2013 fikk Utdanningsdirektoratet i oppdrag å iverksette et prosjekt i utvalgte kommuner. Læringsmiljøprosjektet skulle tilbys skoler med vedvarende høye mobbetall. Prosjektets hensikt var å tilby skolene og de respektive kommunene ekstra hjelp til å redusere mobbingen gjennom målrettede tiltak. I prosjektets sluttrapport (Wendelborg, Røe og Buland, 2018) konkluderes det med at det var en tydelig reduksjon i opplevd mobbing på skolen, men at prosjektet var topptungt i den forstand at det var aktører som Utdanningsdirektoratet, statsforvalteren og skoleeier som «styrte» prosessene. Lærerne syntes å være skeptiske til manglende forankring og medvirkning. Et delmål gikk ut på å øke samarbeid og kunnskaps- og erfaringsutvekslingen mellom flere aktører i skolen og kommunen (Wendelborg, Røe og Buland, 2018).

Kapittel 9 A i opplæringsloven er relativt ofte gjenstand for statsforvalternes tilsyn. Av totalt 334 tilsyn knyttet til opplæringsloven som ble gjennomført i perioden fra 1. januar 2019 til 24. november 2022, omhandlet 95 dette kapitlet.

Forskningslitteratur hvor kapittel 9 A behandles, omhandler i hovedsak temaene mobbing og psykososialt skolemiljø samt aktivitetsplikten jf. § 9 A-4. I Proba (2023) fant vi at mange kommuner forteller om omfattende tids- og ressursbruk på 9 A-saker – 70 arbeidstimer per enkeltsak ble nevnt.

Holm og Møller (2016) fant i en delstudie i LEX-EL-prosjektet at selv om rutiner og prosedyrer var objektivt forankret i regelverket og veiledninger, var det ofte vanlig praksis at lærernes subjektive vurdering av situasjonen avgjorde om det ble opprettet sak etter kapittel 9 A, og hvorvidt denne ble ført videre. Forskerne fant også at regeletterlevelsen var høyest ved skolene der det var samsvar mellom regelverket og skolens sentrale verdier (Holm og Møller, 2016).

En masteroppgave skrevet av Fjellvang og Langerud (2019) undersøker fire rektorers rettsanvendelse av kapittel 9 A generelt og aktivitetsplikten (§ 9 A-4) spesielt, og hvordan de håndterer nye rettslige krav i arbeidet med å skape et trygt og godt skolemiljø for elevene. Følgende tema ble undersøkt; a) skoleleder som rettslig aktør, b) skolens praksis etter lovendringen, og c) kunnskapsutvikling i skolen.

Forfatterne fant følgende utfordringer.

- Flere av rektorene oppfattet at det var en fordel med lovendringen at arbeidet med aktivitetsplan medfører økt grad av skriftlighet og at arbeidet ble bedre dokumentert etter lovendringen.

- Tre av rektorene ga likevel uttrykk for at arbeidet med aktivitetsplaner var mer tidkrevende enn arbeidet med vedtak før lovendringen.
- To av rektorene ga uttrykk for at handlingsplikten var forsterket i det nye lovverket, og at de fryktet handlingsplikten ville bli utfordrende å etterleve.

Økte dokumentasjonskrav ble i utgangspunktet ikke ansett som et problem, men likevel hadde informantene en oppfatning av at rettsliggjøringen kunne føre til at oppgaver som er lovhjemlet blir prioritert foran andre viktige oppgaver som ikke er det (Fjellvang og Langerud, 2019). Et eksempel på dette kunne være at rektor prioriterte arbeid med oppfølging av enkeltsaker (aktivitetsplan) framfor observasjon og veiledning av lærerne, samt resultatoppfølging av elevene.

6.4.3 Utfordringer med regelverket

62 prosent av respondentene i vår spørreundersøkelse svarte at kapittel 9 A om skolemiljø oppleves som det området som gir opphav til størst utfordringer for etterlevelse av opplæringsloven. Samlet skår her er 17 prosentpoeng mer enn lovområdet spesialundervisning, som nest flest har svart.

Dette underbygges av gjennomgangen av tilsyn og rapporterte klagesaker hos statsforvalterne. Gjennomgangen av tilsynskalenderen (2020–2022), se Tabell 4-1, viser at kapittel 9 A i opplæringsloven er området hvor det har vært gjennomført flest tilsyn. I de 59 registrerte tilsynene i perioden ble det påvist totalt 386 brudd på kontrollspørsmål, som gir et gjennomsnitt på 6,5 brudd per tilsyn. Dette er det høyeste antallet brudd for alle lovområdene hvor det gjennomføres tilsyn.

I 2021 rapporterte statsforvalterne om 1 332 skolemiljøsaker (Udir, 2021). Det framkommer ikke opplysninger om utfallet av behandlingen, verken i statsforvalternes eller Utdanningsdirektoratets årsrapport. I 2020 og 2021 mottok Utdanningsdirektoratet henholdsvis 16 og fire klagesaker knyttet til kapittel 9 A (Udir, 2021). Utdanningsdirektoratets årsrapport inneholder ikke opplysninger om beslutningen i sakene.

Fra intervjuene med statsforvalterne påpeker flere at det er få klagesaker knyttet til kapittel 9 A, uten at man fastslår noen grunn for hvorfor det er slik. En informant peker på det er flere klagesaker knyttet til spesialundervisning og tilpasset opplæring og at disse ofte er tett knyttet opp mot kapittel 9 A-saker. Dette kan være en forklaring på hvorfor få klagesaker er kodet som 9 A-saker.

Rapportering av klagesaker hos statsforvalter i 2021, jf. Tabell 4-2, viser at det har vært tre klager på vedtak etter § 9 A-2 om fysisk skolemiljø. Ingen av disse sakene ble omgjort eller opphevet.

Oppsummert viser altså tallene at kapittel 9 A om skolemiljø har vært et fokusområde for tilsyn, hvor det også påvises mange brudd på kontrollspørsmål. Det rapporteres også om et høyt antall skolemiljøsaker hos statsforvalter (som førsteinstansbehandling). Derimot har lovområdet som nevnt ikke gitt opphav til mange klagesaker hos Utdanningsdirektoratet.

Spørreundersøkelsen avdekker store forskjeller mellom små og store kommuner med hensyn på hvorvidt skolemiljø trekkes fram som en utfordring. Figur 6-8 viser sammenhengen mellom andel av respondentene som svarer at skolemiljø er en utfordring og størrelsen på kommunen.

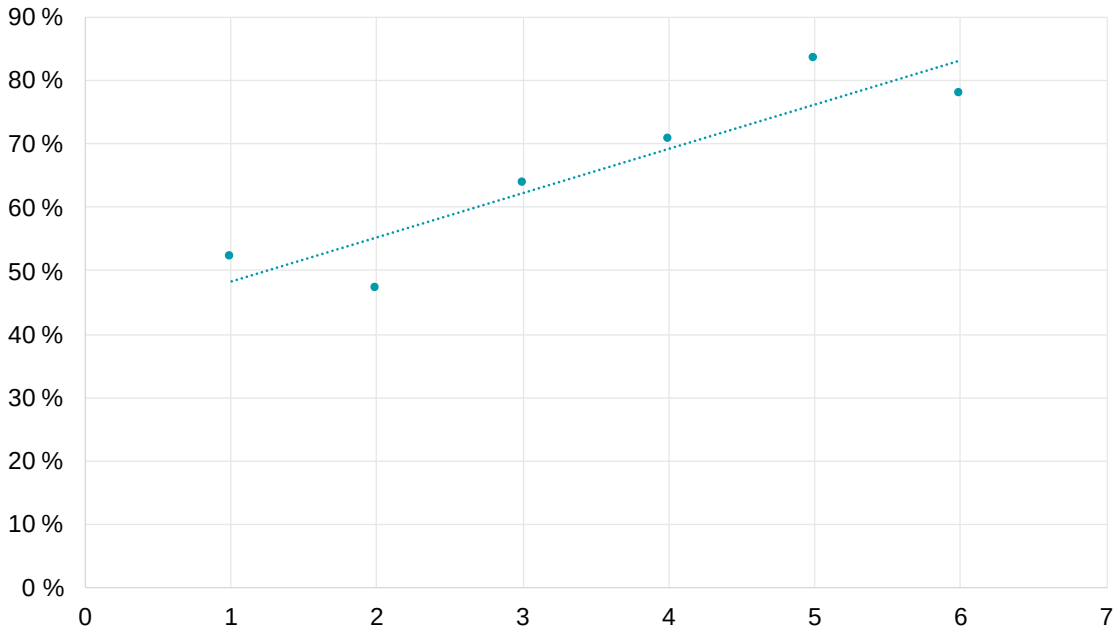
Spørreundersøkelsen blant fylkeskommunene tyder også på at skolemiljø er en utfordring for dem. Seks av sju av fylkeskommunene oppga dette som en utfordring.

Også det kvalitative intervjumaterialet underbygger at kapittel 9 A i opplæringsloven oppleves som en stor utfordring for kommuner og fylkeskommuner. Kapittel 9 A omtales

gjennomgående i intervjuer med samtlige informantgrupper, og omtales som et utfordrende lovområde.

Et hovedinntrykk fra intervjuene med statsforvalterne er at skolemiljø har høy prioritet hos Utdanningsdirektoratet. Det legger føringer for hvordan statsforvalterne skal føre tilsyn og jobbe med skolemiljø. I tillegg påpeker flere representanter for statsforvaltere at de mottar svært mange henvendelser som førsteinstans som gjelder bestemmelser innen kapittel 9 A. De fleste informantene fra statsforvalterne beskriver kapittel 9 A som krevende for kommunene å etterleve, og flere mener også at lovkravene i kapitlet er tilnærmet umulige å overholde. En informant forteller at de fattet cirka 100 vedtak innenfor kapittel 9 A i 2021. I bare én av sakene fant de at aktivitetsplikten var overholdt. Flere av informantene tror dette fører til mye frustrasjon i kommunene.

Figur 6-8. Andel av skoleeiere som oppgir at skolemiljø er en utfordring, fordelt på kommunestørrelse. (n=142)



Note: Basert på SSBs standard klassifisering av kommunestørrelse: 1) Under 2 000 innbyggere, 2) 2 000 – 4 999 innbyggere, 3) 5 000 – 9 999 innbyggere, 4) 10 000 – 19 999 innbyggere, 5) 20 000 – 49 999 innbyggere, 6) 50 000 eller flere innbyggere.

Fra intervjuene med skoleeiere og skoleledere er et overordnet inntrykk at det *er* mye frustrasjon knyttet til kapittel 9 A. Det er bred enighet om at tematikken i 9 A er særdeles viktig, at det har en høy prioritet og at skolemiljø er noe det arbeides med kontinuerlig.

Imidlertid er det også bred enighet om at regeletterlevelse av flere av lovbestemmelsene i kapittel 9 A er tilnærmet umulig å overholde. Særlig trekker de fram aktivitetsplikten i § 9 A-4 som krevende, da de ulike kravene til oppfølging kan framstå som uforholdsmessige opp mot hver saks art og innhold. Flere informanter blant skolelederne mener de lovfestede oppfølgingsgrepene er så ressurskrevende at det ikke er tid til å løse sakene på mest mulig hensiktsmessig måte og på lavest mulig nivå.

En rektor illustrerer:

> «Skal vi følge lovverkets logikk, den politiske logikken, må vi jobbe for å tilfredsstille statsforvalteren. Det går på bekostning av den praktiske måten vi ønsker å jobbe på. Et konkret eksempel kan være at det blir en slåsskamp i skogen under en aktivitetsdag. Da må vi bruke tid på å kartlegge alt som har skjedd *i tilfelle* det skulle skje noe mer. Vi må involvere fire instanser, herunder lærer, assistent, sosiallærer og rektor, og alle disse må bruke tid på å dokumentere hendelsen og vise til videre plan for oppfølging. Dette istedenfor å løse saken med samtaler.»

Også andre sentrale bestemmelser oppleves som overambisiøse, eksempelvis at loven krever at elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf. § 9 A-2. Vi tolker dette som at det ikke er lovbestemmelsens hensikt som er problemet, men at det oppleves som umulig å sikre dette for alle til enhver tid. En rektor spør seg:

> «Det står at elevene skal ha et trygt og godt skolemiljø. Hva betyr godt? Hva er godt nok? Hvordan skal jeg sikre det? Hva betyr det for den enkelte elev? Og hvordan kan det måles, at alle har et godt miljø her? Det er et øyeblikksmål. Og hva er det å vokse opp? Å ha det godt betyr ikke fravær av alt ubehag.»

En annen rektor brukte denne spissformuleringen:

> «Den enkleste måten å bli lovbryter på er å bli rektor.»

En av rektorene spør seg også om lovgivers intensjon er at rektor har ansvaret for at ingen skal oppleve noe ubehagelig til enhver tid eller at skolene jobber riktig til enhver tid for at elevene skal ha et godt skolemiljø. Vedkommende mener vage lovformuleringer gjøres om til sjekklister og kontrollpunkter for statsforvalternes tilsyn.

En annen viktig problemstilling som særlig skoleledere viser til, er hvordan skolen har en viktig rolle i dannelse av elevene og hvordan lovverket oppleves som et hinder for dette. En rektor sier:

> «Vi skal lære ungene i å delta i samfunnet. Og vi får det ikke alltid som vi vil i livet. Noen ganger må man selv tilpasse seg og gjøre det beste ut av situasjonen. 9 A er litt for firkanta til å tillate å lære ungene dette.»

Dette kan sees i sammenheng med hvordan flere problematiserer at lovverket i høy grad fokuserer på individets rettigheter mens hensynet til det kollektive forsømmes.

Videre i dette ligger det at de ansattes rettigheter hevdes å være svake når det gjelder kapittel 9 A-saker, særlig § 9 A-5 (saker som involverer en av skolens ansatte og en eller flere elever). Flere informanter på skoleledernivå og tillitsvalgt-representanter viser til § 9 A-5 som krevende, da disse innebærer at den ansatte som er involvert ikke er part i saken. Flere mener lærernes rettssikkerhet er fraværende. Den ansatte som blir involvert får heller ikke være i klasserommet når saken pågår og dette oppleves ofte inngripende. En skoleleder forteller:

> «Det er utfordrende når jurister skal vurdere saker, men kanskje ikke har nok kunnskap om at lærerne har en hverdag med mange hensyn som må ivaretas. Og vi opplever en manglende forståelse for lærernes arbeidsvilkår, og det er min oppgave som rektor å trygge lærerne i det. Det er et spenningsfelt når man skal beskytte elevenes krav om skolemiljø og den ansattes krav om beskyttelse etter arbeidsmiljøloven.»

Det påpekes også av en tillitsvalgt at § 9 A-5-sakene diskuteres mye i fagforeningen. Vedkommende forteller at mange av disse forholdene tidligere kunne løses mellom elev, foresatte og lærer, men at det nå kobles inn et stort og inngripende apparat som ofte oppleves som uforholdsmessig.

6.4.4 Faktorer som fremmer og hemmer regeletterlevelse

I det videre presenterer vi våre funn fra spørreundersøkelsen knyttet til faktorer og forhold som fremmer og/eller hindrer etterlevelse av regelverket knyttet til skolemiljø, og ser disse i lys av intervjudataene.

På spørsmål om hvilke årsaksfaktorer som bidrar til utfordringer på området, dekker svarene i spørreundersøkelsen samtlige 18 svaralternativer. I gjennomsnitt har respondentene krysset av for 3,8 ulike faktorer som de anser bidrar vesentlig til utfordringene på dette området. Dette er det høyeste antallet forhold som ble angitt for alle lovområdene. Dette tyder ganske klart på at det er et komplekst saksområde, men også at det kan være store forskjeller kommunene imellom når det gjelder årsaker til utfordringene.

Figur 6-9 viser hvilke forhold som de kommunale og fylkeskommunale lederne som har besvart spørreundersøkelsen opplever at bidrar vesentlig til utfordringer på regeletterlevelse på kapittel 9 A. 63 prosent av respondentene som har oppgitt at kapittel 9 A er utfordrende å etterleve, mener *dokumentasjons- og/eller rapporteringskrav* er en vesentlig årsak til utfordringene, mens 54 prosent svarer *Stor tiltaksbyrde/krevende å iverksette tiltak.* Mange svarer også *kapasitetsutfordringer*.

Dette gjenspeiles også i vårt kvalitative datamateriale – hovedinntrykket fra intervjuene er at økonomi, ressurser og kapasitet er faktorene som i størst grad bidrar til utfordringene med å etterleve bestemmelsene i kapittel 9 A for kommunene, og at det krever svært mye tid og ressurser å følge opp sakene og innfri dokumentasjonskravene til statsforvalter. Dette gjelder særlig for skolelederne, men også for lærere og andre involverte. Også i fritekstfelt i spørreundersøkelsen trekkes omfattende og ressurskrevende dokumentasjonskrav fram som en faktor som i betydelig grad har bidratt til utfordringer med å etterleve kapittel 9 A.

Figur 6-9. Elevane sitt skolemiljø (kapittel 9 A). Hvilke av følgende forhold og faktorer har bidratt vesentlig til utfordringene på dette området? (n=81)

Også *uklarheter eller tolkningsproblemer i lov og/eller forskrift* blir vektlagt av mange respondenter i spørreundersøkelsen. Dette framkommer også i fritekstfelt i undersøkelsen, der uklarheter i lovverket og tolkningen av dette, knyttet til subjektive opplevelser av krenkelser, og hva som egentlig skal omfattes av 9 A, nevnes som en årsaksfaktor for utfordringene på dette lovområdet. En informant forteller om omfattende dokumentasjonskrav – 100 sider på én sak er ikke uvanlig.

Spørreundersøkelsen viser at også andre faktorer er av betydning for utfordringene når det gjelder kapittel 9 A. 36 prosent svarer *utilfredsstillende/ utilstrekkelig samarbeid med statlige aktører*, 33 prosent oppgir *krav til utforming av vedtak/detaljerte vedtakskrav, og utilfredsstillende eller utilstrekkelig samarbeid internt i kommunen* oppgis av nesten 20 prosent.

Blant de fylkeskommunale lederne som besvarte spørreundersøkelsen var det også flere faktorer som ble oppgitt som oppgav til utfordringer, totalt tolv ulike forhold. *Dokumenta-*

sjons- og/eller rapporteringskrav og *krav til utforming av vedtak/detaljerte vedtakskrav* var faktorene som ble oppgitt flest ganger.

I intervjuene og i fritekstfelt i spørreundersøkelsen nevnes også andre faktorer som bidrar til utfordringer med etterlevelsen av kapittel 9 A. For eksempel mener en informant at mange ufaglærte lærere kan medføre større utfordringer med trygt og godt skolemiljø. En representant for en statsforvalter sier:

> «Vi hadde samling for skoleledere og eiere nå, hvor vi prøvde å se på tallene for håndhevingsordningen, vi har større andel ufaglærte her enn andre steder. Årsaken til tallene er ikke at flere her opplever mobbing. Det går mer på de andre tingene. Færre faglærte, mindre faglighet.»

Flere respondenter oppgir i fritekstfelt i spørreundersøkelsen at foreldres forventninger er en faktor som i stor grad bidrar til utfordringer knyttet til kapittel 9 A. Det foreligger en oppfatning blant enkelte av disse respondentene at lovverkets fokus på elevens individuelle rettigheter utnyttes av foresatte, og at statsforvalter er på eleven og foresattes «lag». Flere av fritekstsvarene peker i retning av at samarbeidsutfordringer med statsforvalter er et viktig element i de mange avkrysningene for *utilfredsstillende/ utilstrekkelig samarbeid med statlige aktører*.

6.4.5 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider

Det finnes mye pedagogisk materiell knyttet til kapittel 9 A på Utdanningsdirektoratets nettsider. Det er tilgjengeliggjort mange tolkningsuttalelser, om blant annet enkeltvedtak etter kapittel 9 A, høring av barn i saker etter § 9 A-3 og hvorvidt det foreligger krav om foreldresamtykke, om det rettslige grunnlaget for skolemiljøtiltak og om beviskrav i håndteringen av skolemiljøsaker. Det er også lenket til tre ulike rundskriv som omhandler tematikken, samt diverse veiledere og nettressurser/temasider på Utdanningsdirektoratets nettsider. Det er blant annet laget en nettressurs om skolemiljø, med egne temasider om blant annet mobbing, aktivitetsplikten, tiltak i skolemiljøsaker og informasjon til elever og foreldre.

Det er også kompetansepakker om trygt og godt skolemiljø som er tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets nettsider. Den ene kompetansepakken er laget for å bidra til at ansatte og ledere i skolen, samt skoleeier, kan øke sin kompetanse på trygt og godt skolemiljø innenfor gjeldende regelverk, og for å bidra til kollektiv kompetanseutvikling på dette området. Hensikten er å skape refleksjoner over egne verdier, holdninger og skolekultur. Kompetansepakken skal også bidra til praksisutvikling og økt handlingskompetanse knyttet til trygt og godt skolemiljø. Det er også laget en tilsvarende kompetansepakke for trygt og godt skolemiljø i SFO.

6.4.6 Oppsummering – Elevenes skolemiljø

Kapittel 9 A er helt klart det lovområdet som skaper størst utfordringer med regeletterlevelse, og årsakene til dette er mangfoldige og sammensatte. Den høye skåren på dokumentasjons- og/eller rapporteringskrav og stor tiltaksbyrde i spørreundersøkelsen peker i retning av et regelverk som kanskje ikke er hensiktsmessig utformet. Høy skår på tolkningsproblemer – sammenholdt med det omfattende veiledningsmateriellet som er tilgjengelig – peker etter vårt syn i samme retning. Til sist viser vi også til det svært høye frustrasjonsnivået i kommunene – særlig knyttet til dokumentasjonskravene, uhensiktsmessige vedtak hos statsforvalterne og opplevde målkonflikter med arbeidsmiljøloven – som funn som støtter denne vurderingen.

Ut fra dette er det usikkert om ytterligere tilfang av veiledningsmateriell vil være et virkningsfullt tiltak på dette lovområdet.

6.5 Kompetansekrav i grunnskolen

6.5.1 Bestemmelser i lov og forskrift

Opplæringsloven kapittel 10 om personalet i skolen m.m. stiller krav til kompetanse for tilsetting i undervisningsstilling (§ 10-1) samt krav om relevant kompetanse i undervisningsfag (§ 10-2). I § 10-1 heter det at undervisningspersonell skal ha «[...] relevant faglig og pedagogisk kompetanse», og i § 10-2 heter det at:

> «Tilsette som skal undervise, må ha relevant kompetanse i dei faga dei skal undervise i.»

Detaljerte krav framkommer i forskrift til opplæringsloven. Kravet om pedagogisk kompetanse i opplæringsloven § 10-1 kan fravikes dersom personen det gjelder ansettes i en midlertidig stilling med maksimal varighet ut angjeldende skoleår, jf. § 10-6.

Kapittel 14 i forskriften stiller flere ulike krav om kompetanse for tilsetting i undervisningsstilling. I § 14-1 *Krav til pedagogisk kompetanse for tilsetjing* heter det at:

> «Alle som skal tilsetjast i undervisningsstilling, må ha pedagogisk bakgrunn i samsvar med krava i rammeplanane for lærarutdanningane med forskrifter, jf. lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler § 3-2 andre ledd, eller ha tilsvarande pedagogisk kompetanse.»

I forskriften §§ 14-2 og 14-3 heter det blant annet at lærere som skal undervise i norsk, matematikk og engelsk på barnetrinnet (1.–7. trinn), skal ha minst 30 studiepoeng som er relevante for faget, og for undervisning i disse fagene på ungdomstrinnet (8.–10. trinn) er kravet 60 studiepoeng.

Men selv om den enkelte lærer ikke oppfyller kravene til å undervise i et fag, betyr ikke dette at kommunen bryter regelverket. I opplæringsloven § 10-2 tredje og fjerde ledd heter det at:

> «Krav om relevant kompetanse i undervisningsfag gjeld ikkje for den som er mellombels tilsett etter § 10-6 eller etter arbeidsmiljølova, eller den som er tilsett på vilkår etter § 10-6a. Fram til 1. august 2025 har den som har fullført allmennlærarutdanninga, og den som før 1. januar 2014 oppfylte krava for tilsetjing i undervisningsstilling, dispensasjon frå krav som er gitt i medhald av andre ledd.
>
> Skoleeigar kan, så langt det er nødvendig, fråvike kravet om relevant kompetanse i undervisningsfag i tilfelle der skolen ikkje har nok kvalifisert undervisningspersonale i faget. Det må takast stilling til dette for kvart skoleår.»

I omtalen av kompetansekravene er det dermed snakk om hvorvidt kommunene *oppfyller* lovkravene. Vi har ikke undersøkt om kommunene *etterlever* de samlede bestemmelsene om kompetansekrav og de nevnte adgangene til å fravike disse.

6.5.2 Beskrivende statistikk om kompetansekrav i grunnskolen

Grunnskolens informasjonssystem (GSI) inneholder data om lærernes formelle kompetanse. Vi har innhentet statistikk fra GSI om oppfyllelse av kompetansekrav for tilsetting og for undervisning i norsk, matematikk og engelsk.

Pedagogisk kompetanse for tilsetting er beregnet ved andelen undervisningskompetanse (i lærertimer) som oppfyller kompetansekrav av det totale antallet læretimer som gis i undervisning. Fagkravene i norsk, matematikk og engelsk er beregnet ved andelen lærere som har studiepoengkravet av det totale antallet lærere som underviser i hvert av fagene norsk, matematikk og engelsk. Dette er gjort for 1.–7. trinn og for 8.–10. trinn.

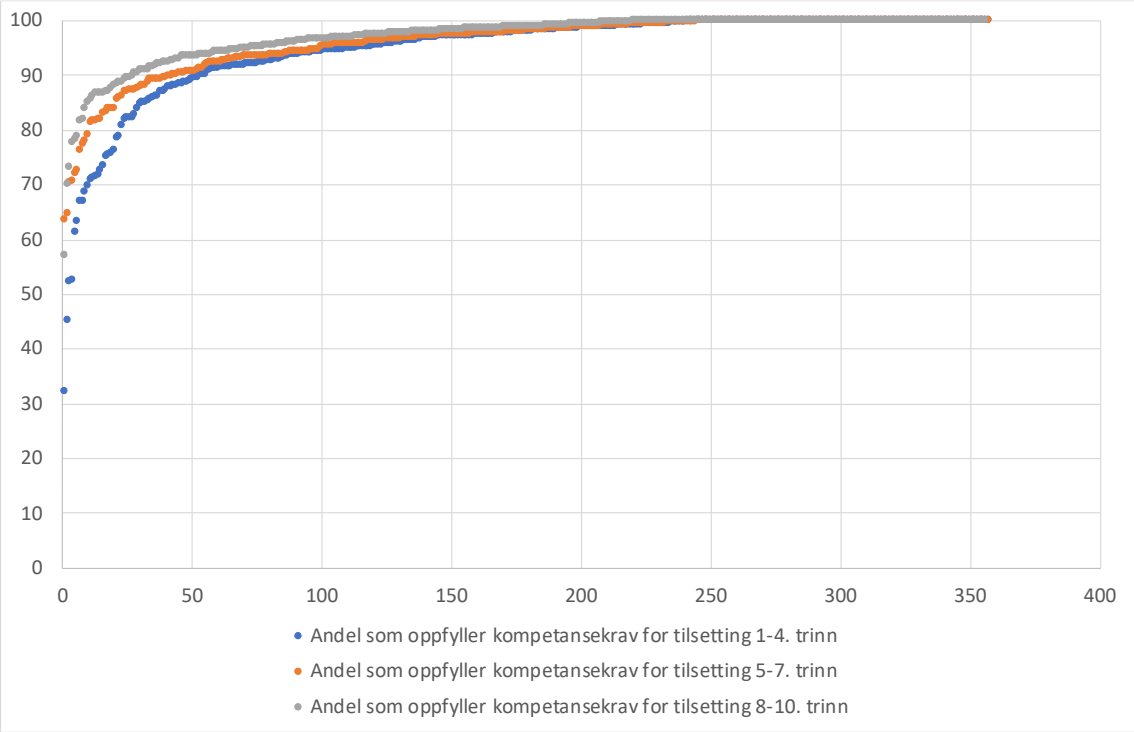
Figur 6-10 viser grad av lovoppfyllelse for kompetansekrav for tilsetting i undervisningsstilling. Hvert av punktene i figuren viser én kommune. Prosenttallet angir andelen av lærertimene som oppfyller kompetansekrav.

Resultatene viser at 32 prosent av kommunene (115 kommuner) oppfyller kompetansekrav for tilsetting fullt ut (100 prosent) for 1.–4. trinn. 53 prosent av kommunene (190 kommuner) oppfyller kompetansekravene for mellom 90 og 99,9 prosent av undervisningstimene for 1.–4. trinn. 14 prosent av kommunene (52 kommuner) oppfyller kompetansekravene for tilsetting i under 90 prosent av undervisningstimene (1.–4. trinn).

For 5.–7. trinn er det 18 prosent av kommunene (42 kommuner) som oppfyller under 90 prosent av kompetansekravene for tilsetting av undervisningstimene. For 8.–10. trinn er det 7,5 prosent av kommunene (27 kommuner) som oppfyller under 90 prosent av kompetansekravene for tilsetting av undervisningstimene.

Av figuren ser vi at oppfyllelse av kompetansekrav for tilsetting øker fra 1.–4. trinn til 5.–7. trinn og videre til 8.–10. trinn, men forskjellene er ikke store.

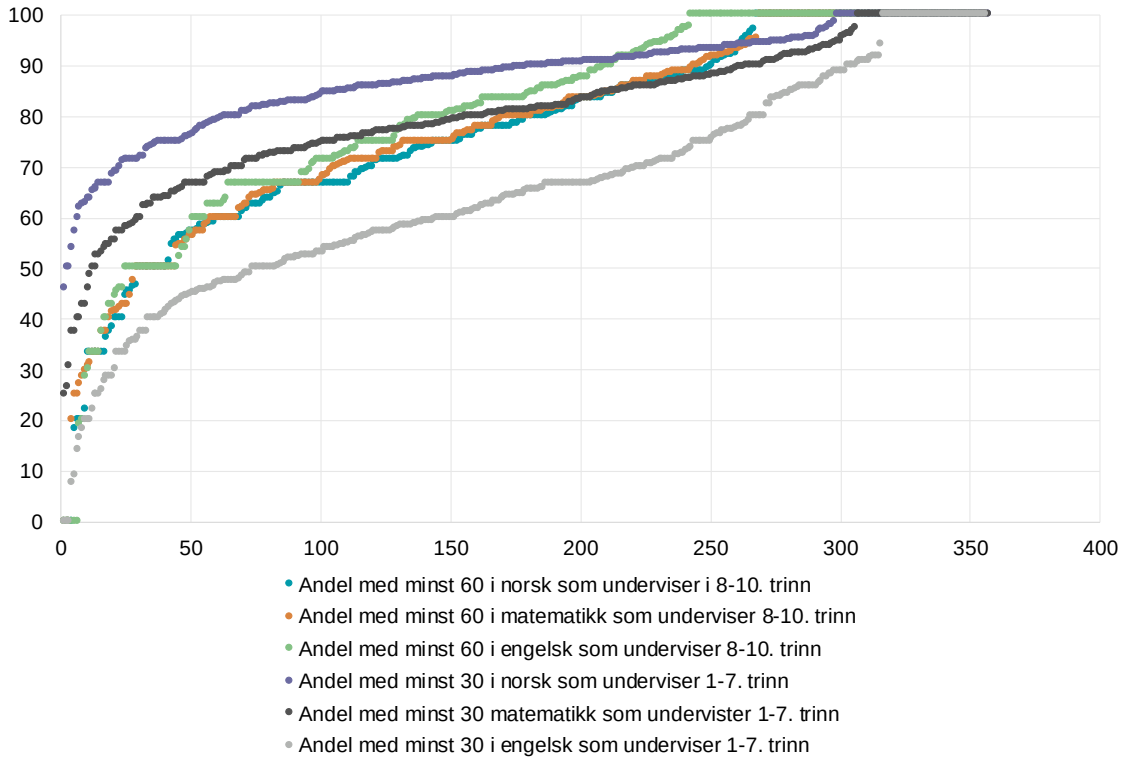
Figur 6-10. Grad av lovoppfyllelse for krav om pedagogisk kompetanse for tilsetting i grunnskolen for skoleåret 2020–2021. På x-aksen: kommuner. På y-aksen: andel undervisningstimer med ansatte som oppfyller kompetansekravet (prosent).



Figur 6-11 viser beregningen av lovoppfyllelse for kompetansekrav i norsk, matematikk og engelsk for 1.–7. trinn og 8.–10. trinn. Resultatene viser at på barnetrinnet (1.–7. trinn) er det høyest oppfyllelse av fagkompetansekrav innen norsk, hvor rundt 50 prosent av kommunene har mer enn 90 prosent ansatte som oppfyller kompetansekravene. I matematikk er det kun 26 prosent av kommunene som har flere enn 90 prosent av de ansatte som oppfyller kravene. For engelsk er det 15 prosent av kommunene som har flere enn 90 prosent av de ansatte som oppfyller kravene.

På ungdomstrinnet er det mindre variasjon mellom fagene norsk, matematikk og engelsk når det gjelder lovoppfyllelse av kompetansekrav. 25 prosent av kommunene oppfyller fagkravene fullstendig for norsk og matematikk. 32 prosent av kommunene oppfyller fagkravene fullstendig for engelsk.

Figur 6-11. Grad av lovoppfyllelse for kompetansekrav i norsk, matematikk og engelsk i grunnskolen for skoleåret 2020–2021. På x-aksen: kommuner. På y-aksen: andel ansatte (målt i årsverk) som oppfyller lovkravene (prosent).



Tabell 6-1 viser summarisk statistikk for kompetansekrav for tilsetting og for undervisning i norsk, matematikk og engelsk. Tallene viser at grad av oppfyllelse av kompetansekrav for tilsetting i gjennomsnitt ligger på mellom 95 og 97 prosent i kommunene. For fagkompetansekrav er graden av lovoppfyllelse på barnetrinnet klart høyere for norsk (88 prosent i gjennomsnitt) og for matematikk (80 prosent i gjennomsnitt) enn for engelsk (65 prosent i gjennomsnitt). På ungdomstrinnet er grad av lovoppfyllelse høyest for engelsk, med et gjennomsnitt på 80 prosent av de ansatte som har minst 60 studiepoeng i relevante fag. For norsk og matematikk ligger dette på 77 prosent.

Tabell 6-1. Summarisk statistikk for kompetansekrav for tilsetting, norsk, matematikk og engelsk.

	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum	N
Kompetansekrav for tilsetting (1.–4. trinn)	95	32	100	357
Kompetansekrav for tilsetting (5.–7. trinn)	96	63	100	357
Kompetansekrav for tilsetting (8.–10. trinn)	97	57	100	356
Norsk 1.–7. trinn	88	46	100	357
Matematikk 1.–7. trinn	80	25	100	357
Engelsk 1.–7. trinn	65	0	100	356
Norsk 8.–10. trinn	77	0	100	356
Matematikk 8.–10. trinn	77	0	100	356
Engelsk 8.–10. trinn	80	0	100	354

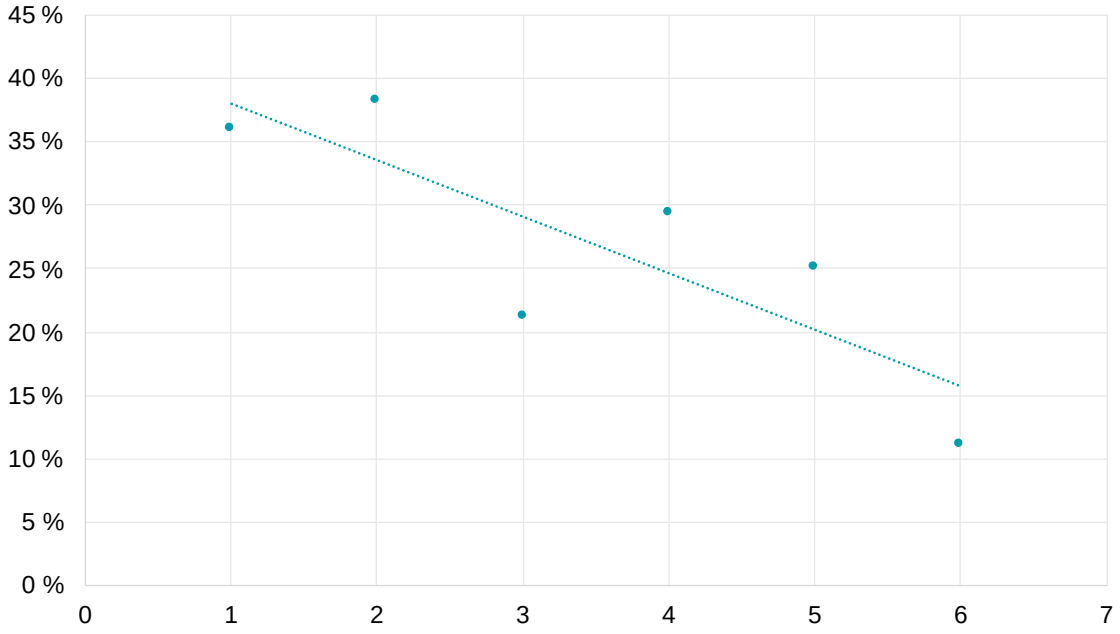
6.5.3 Utfordringer med regelverket

Det finnes ikke samlet statistikk eller nøkkeltall over tilsyn (ved statsforvalterne) eller klagesaker (i kommunene) knyttet til krav om kompetanse i grunnskolen.

I spørreundersøkelsen til kommunelederne svarte 30 prosent at kompetanse blant personalet i skolen (kapittel 10) er blant områder som har gitt opphav til størst utfordringer, noe som gir fjerde plass i rangeringen i Figur 5-1 på side 51. I spørreundersøkelsen skilte vi ikke mellom kravene til tilsetting i undervisningsstilling og de spesifikke kravene til undervisning i norsk, matematikk og engelsk.

Figur 6-12 viser at kompetansekrav blir angitt som en viktig utfordring i langt høyere grad i små enn store kommuner.

Figur 6-12. Andel av skoleeiere som oppgir at kompetanse blant undervisningspersonalet er en utfordring, fordelt på kommunestørrelse. (n=142)



Note: Basert på SSBs standard klassifisering av kommunestørrelse: 1) Under 2 000 innbyggere, 2) 2 000 – 4 999 innbyggere, 3) 5 000 – 9 999 innbyggere, 4) 10 000 – 19 999 innbyggere, 5) 20 000 – 49 999 innbyggere, 6) 50 000 eller flere innbyggere.

Krav til kompetanse for undervisningspersonell blir ikke angitt som en sentral utfordring blant fylkeskommunene. Kun én av sju av fylkeskommune-lederne har krysset av for dette.

Mange informanter forteller at rekrutteringsutfordringer er en viktig årsak til at kommunen har utfordringer med å etterleve lovbestemmelsene, og dette gjelder særlig i mindre kommuner, men også ved mindre skoler i større kommuner.

6.5.4 Hva forklarer grad av lovoppfyllelse?

I det videre presenterer vi våre funn om faktorer og forhold som fremmer og/eller hindrer lovoppfyllelse knyttet til kompetansekrav. Datagrunnlaget består av resultater fra spørreundersøkelsen samt intervjudata.

I tillegg presenterer vi statistiske analyser av egenskapene ved kommunene og deres oppfyllelse av reglene. Disse sammenhengene kan ikke nødvendigvis tolkes som kausale sammenhenger. Vi viser både bivariate sammenhenger (korrelasjon) og resultater fra regresjoner der vi for eksempel ser på (den statistiske) betydningen av inntekt, kon-

trollert for innbyggertall I dette kapitlet presenterer vi bare resultatene av analysene. Vi går nærmere inn på de metodiske aspektene av dette i vedlegg 1.

Kompetansekrav for tilsetting 1.–4. trinn og norsk 1.–7. trinn.

I vår analyse av GSI-tallene for kompetansekrav har vi sett på forskjeller i kommunene når det gjelder:

- Kompetansekrav for tilsetting 1.–4. trinn
- Kompetansekrav for norsk 1.–7. trinn

Før vi beskriver resultatene fra regresjonsmodellene, er det verdt å nevne at vår avhengige variabel, andel skoler i kommunene som oppfyller kompetansekravene, ikke er normalfordelt, jf. Figur 6-10 og Figur 6-11. De fleste av kommunene ligger nær 100 prosent lovoppfyllelse, og dette bryter med forutsetningen i en lineær regresjonsmodell. Dette gjør at vi må være varsomme med å tolke signifikansnivåene.

Tabell 6-2 viser bivariate og multivariate analyser av andelen skoler som oppfyller kompetansekrav for tilsetting i 1.–4. trinn i kommunene i 2021, jf. Figur 6-10. Modellene 1–4 viser bivariate sammenhenger mellom andelen skoler i kommunene som oppfyller kompetansekravene og henholdsvis innbyggerantall (Modell 1), sentralitet (Modell 2), frie inntekter (i 1000 kr.; Modell 3) og andelen utgifter til grunnskole (Modell 4).

Fra modellene 1–4 (bivariate sammenhenger) ser vi at hver enkelt av faktorene er signifikant korrelert med lovoppfyllelse av kompetansekrav for tilsetting. Antall innbyggere (Modell 1) og andel utgifter til grunnskole (Modell 4) er positivt korrelert med lovoppfyllelse, som betyr at jo større kommunen er (målt i antall innbyggere) og jo større andel av det kommunale budsjettet som går til grunnskole, jo høyere er lovoppfyllelsen. Resultatene framstår som logiske, da det er grunn til å tro at tilgangen på arbeidskraft har betydning for om kommunen klarer å rekruttere kvalifisert personell, og at prioritering av grunnskolen i det kommunale budsjettet har betydning.

Sentralitet (altså jo mer sentral kommunen er; verdien 1 for de mest sentrale og 6 for de minst sentrale; Modell 2) er negativt korrelert med lovoppfyllelse. Dette er også logisk og stemmer godt overens med funnene i intervjumaterialet ovenfor. Dette styrker våre antakelser om at sentrale kommuner, alt annet likt, har bedre forutsetninger for å rekruttere kvalifisert personell.

Videre ser vi i Modell 3 at frie inntekter er negativt korrelert med lovoppfyllelse, altså at jo høyere frie inntekter en kommune har, jo lavere er graden av lovoppfyllelse. Dette viser, etter vår vurdering, at frie inntekter langt på vei måler det samme som størrelsen på kommunen og sentralitet, altså at små og perifere kommuner (som dermed har høye overføringer i frie inntekter fra staten) har svakere forutsetninger for å rekruttere kompetent undervisningspersonell. Jamfør diskusjonen over om våre forventninger til sammenhengen mellom frie inntekter og lovoppfyllelse, kan vi fra regresjonsmodellen ikke konkludere om tilgang på ressurser har vesentlig betydning for lovoppfyllelse. I to avsnitt under prøver vi å teste sammenhengen videre med en annen definisjon av inntekt.

Vi ser fra R^2 at forklaringskraften av den enkelte faktor er klart høyere for frie inntekter enn for de andre faktorene. Dette er ikke så overraskende, da måten frie inntekter er beregnet på tar den nettopp hensyn til en rekke sentrale forskjeller mellom kommunene, som blant annet geografi og innbyggertall.

Tabell 6-2. Bivariat og multivariat regresjonsanalyse av oppfyllelse av kompetanse for tilsetting 1.–4. trinn, lineær regresjon.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
Konstantledd	78,8***	101,5***	113,6***	88,9***	93,0***
Log innbyggerantall	1,85***				2,31***
Sentralitet		-1,44***			
Frie inntekter (i 1000 kroner)			-0,24***		
Andel utgifter grunnskole				0,45*	
Relativ inntekt					-0,18***
R^2	0,07	0,05	0,20	0,02	0,18
N	357	356	357	357	357

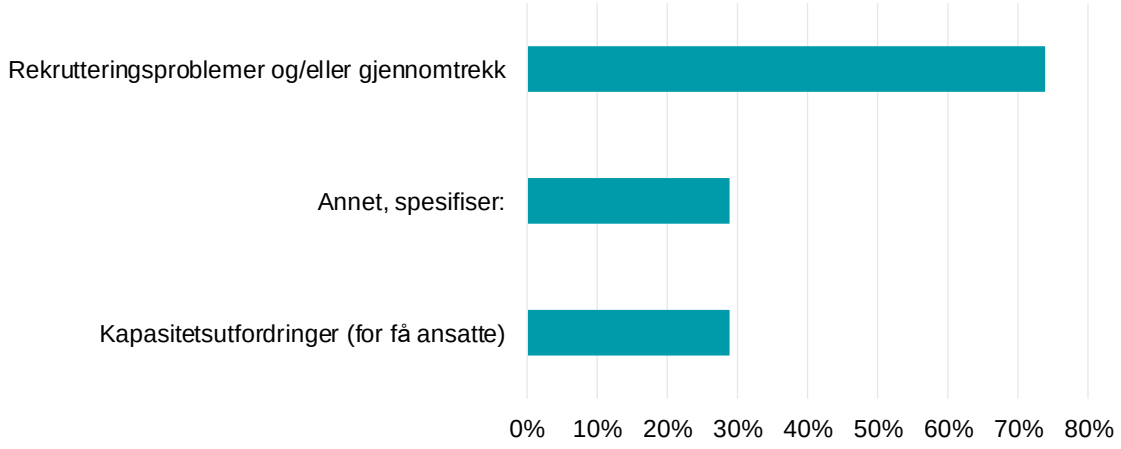
Forklaring: * betyr signifikant >90%, **>95% og ***>99%.

Funn fra spørreundersøkelsen og intervjuene

I det videre presenterer vi våre funn fra spørreundersøkelsen knyttet til faktorer og forhold som fremmer og/eller hindrer lovoppfyllelse knyttet til kompetansekrav i grunnskolen, og ser disse i lys av intervjudataene.

På spørsmål om hvilke forhold som bidrar vesentlig til utfordringer på dette lovområdet, svarer 74 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen *rekrutteringsproblemer og/eller gjennomtrekk*, noe som indikerer at dette er den mest sentrale faktoren som hindrer lovoppfyllelse knyttet til kompetanse (se Figur 6-13).

Figur 6-13. Krav til kompetanse blant undervisningspersonell (kapittel 10). Hvilke av følgende forhold og faktorer har bidratt vesentlig til utfordringene på dette området? (n=38)



Dette overensstemmer med funn fra intervjuene. I mange tilfeller har rekrutteringsproblemene sin årsak i at det ikke er tilgang på personell med riktig kompetanse. Behovet for kompetanse ved skolene matcher ikke nødvendigvis søkernes formelle kompetanse – lærere ved små skoler må for eksempel undervise i fag som de ikke har formell kompetanse i, eller også får de ikke undervist i de fagene som de har formell kompetanse i. Liknende resonnementer forekommer i flere av fritekstsvarene i spørreundersøkelsen,

der respondentene har besvart hvilke faktorer som har bidratt vesentlig til utfordringer når det gjelder krav om kompetanse ved ansettelse av undervisningspersonell og/eller krav om relevant kompetanse i undervisningsfag. En respondent skriver:

> «Mange av søkerne er spisset i kompetansen sin, og dette utfordrer oss i forhold til å ha nok bredde i fagkompetanse på alle enheter.»

Et generelt problem som flere informanter forteller om, er at det er for få nyutdannede lærere som har formell kompetanse innenfor flere fag. Dette gjelder mer i distriktene enn i de større byene. Noen mener dette har gjort seg særlig gjeldende etter koronapandemien da valgmuligheter for lærerstudenter ble innskrenket. Noen skoleledere forteller at de har utfordringer med å ansette lærere med spesialisering i ett eller to fag i fulle stillinger, særlig ved små skoler der behovet for lærere med større «bredde» er viktig. En skoleleder utdyper særlig mangel på lærere for 1.–4. trinn:

> «Det som er bekymringsfullt med masterutdanninga, er at de (lærerne) blir så 'smale' og så skal de ut på de små skolene. Og de har ikke undervisningskompetanse, og vi skal ansette i fulle stillinger. Vi har problemer med å få tak i lærere for 1.–4. trinn. De nyutdannede har tatt fag de har lyst til, kanskje bare ett basisfag. Og på en skole som vår bryter vi loven før de har starta, fordi de underviser i fag de ikke har kompetanse i. De har fag for ungdomsskole og videregående.»

En annen representant for en skoleeier bekrefter at de mindre skolene har utfordringer med å dekke kompetansekravene, og at det er særlig vanskelig å rekruttere lærere med de «riktige» fagkombinasjonene. Vedkommende forteller at de årlig har en gjennomgang av kompetansekatalogen, og at de vet at noen skoler ikke møter kompetansekravet. Det vises særlig til utfordringer til riktig kompetanse ved spesialskoler:

> «Det er særlig ved spesialskolene at lærere ikke møter kompetansekravene. Dette er oftest knyttet til en klar utfordring i lovverket om full-kompetanse i alle fag, og at dette i tillegg skal matche et behov for å være spesialpedagog. I praksis trenger vi folk med to mastere, som er svært krevende.»

En skoleleder sier de forsøker å løse disse utfordringene ved å lyse ut stilling med krav om at søkere må ha minimum to av tre basisfag. En annen skoleleder på en barneskole foreller om følgende dilemma:

> «Det er tilfeller der man må undervise i fag man ikke har kompetanse i. Og fra eksempelvis 1.–4. trinn er det så viktig med kontinuitet for elevene. De små trenger den stabile læreren, hvordan løser man det om læreren kun kan undervise i norsk og samfunnsfag?»

En representant fra skoleeierne mener lovverket gir rom for å løse en del av utfordringene knyttet til kompetansekrav ved at det tillater midlertidige ansettelser, men er samtidig tydelig på at lovverket ikke bør bli mer åpent enn det er.

Blant respondentene som har oppgitt «Annet» som faktor som hemmer lovoppfyllelse når det gjelder kompetanse, nevnes *manglende motivasjon blant lærere for etterutdanning* og *manglende insentiver for å ta lærerutdanning* i fritekstfeltene. Det kan tenkes at slike faktorer kan opprettholde problemene med å skaffe personell med riktig kompetanse til skoler som har utfordringer med dette. Enkelte informanter nevner også at det generelt er mangel på utdannede lærere, og at dette bidrar til utfordringer med å oppfylle regelverkets kompetansekrav.

29 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen svarer også at *kapasitetsutfordringer* er en faktor som i betydelig grad bidrar til utfordringer med å oppfylle kompetansekravene. Dette kan tolkes som et uttrykk for at det er for få ansatte ved den enkelte skole. Dette var noe som også informantene blant de små kommunene som deltok i case-studiene vektla, nemlig at en skolestruktur med flere små skoler gir svakt grunnlag for å oppnå nødvendig bredde i lærernes kompetanse. På samme måte skriver en av respondentene i fritekstfelt i spørreundersøkelsen:

> «Kommunen har [x] små barneskoler, hvor en sammenslåing mellom [x] skoler ville være hensiktsmessig. De er nå [x] små organisasjoner. Det profesjonsfaglige miljøet er sårbart.»

Datagrunnlaget om fylkeskommunenes opplevelser av faktorer som hemmer oppfyllelse av bestemmelser om kompetanse, er tynt, men den ene fylkeskommunen som i spørreundersøkelsen svarer at kompetanse blant undervisningspersonell er en utfordring, knytter utfordringen til *mangel på retningslinjer og veiledere (og annet informasjonsmateriell).*

Det framgår også andre mulige hemmende faktorer i vårt datamateriale på dette lovområdet. 29 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen svarer «Annet» som faktor som i vesentlig grad bidrar til utfordringer når det gjelder kompetanse. I tillegg til fritekstsvar som er nevnt over, oppgir respondentene her forhold som *fravær/permisjoner* og *mangel på kompetanse i samisk språk og kultur.*

En informant nevner også at rekrutteringsproblemene har å gjøre med lønnsvilkår i fylkeskommunen, og at disse ikke er gode nok, noe som gjør skolene til mindre attraktive arbeidsplasser. En informant forteller at det særlig på yrkesfag er vanskelig å rekruttere lærere med riktig kompetanse, blant annet som følge av lønnsvilkårene. Fylkeskommunen ser imidlertid ved nedgangstider i industrien at flere er villige til å ta videre- og/eller etterutdanning og søke jobb ved skolene.

6.5.5 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider

Utdanningsdirektoratet har noe pedagogisk materiell knyttet til kompetansekrav til personell i skolen i kapittel 10 i opplæringsloven på sine nettsider. Det finnes noen tolkningsuttalelser knyttet til bestemmelser i kapittelet. Det er også lenket til rundskriv Udir-3-2015 om krav om relevant kompetanse for å undervise i fag. Utdanningsdirektoratet har også laget nettressurser/temasider om henholdsvis tilsetting og kompetansekrav, kompetanseutvikling i barnehage, skole og fag- og yrkesopplæring, samt om arbeid med kvalitet og kompetanse. Det finnes også en artikkel på nettsidene om rammeverk for lærerens profesjonsfaglige digitale kompetanse.

Det er også laget kompetansepakker som kan være relevant for bestemmelser i kapittel 10 i opplæringsloven, mer spesifikt § 10-8 om kompetanseutvikling. De fire pakkene det er snakk om omhandler læreres digitale ferdigheter.

6.5.6 Oppsummering – kompetansekrav

Den statistiske analysen av GSI-data tyder på at det totalt sett er mangel på lærere med riktig kompetanse. Videre ser vi at jo større kommunen er (målt i antall innbyggere) og jo større andel av det kommunale budsjettet som går til grunnskole, jo høyere er lovoppfyllelsen. Dette tyder på at lærermangelen i større grad gjør seg gjeldende i små (og til dels i perifere) kommuner. Både spørreundersøkelsen og intervjumaterialet understøtter dette. Dette problemet må trolig løses gjennom tiltak rettet mot grunn- og videreutdanningene. Vi er ikke kjent med om det finnes en arbeidskraftreserve av personer med lærerutdanning i arbeidslivet for øvrig som kunne være mottakelig for rekruttering (tilbake) inn i læreryrket.

6.6 Lærertetthet

6.6.1 Bestemmelser i lov og forskrift

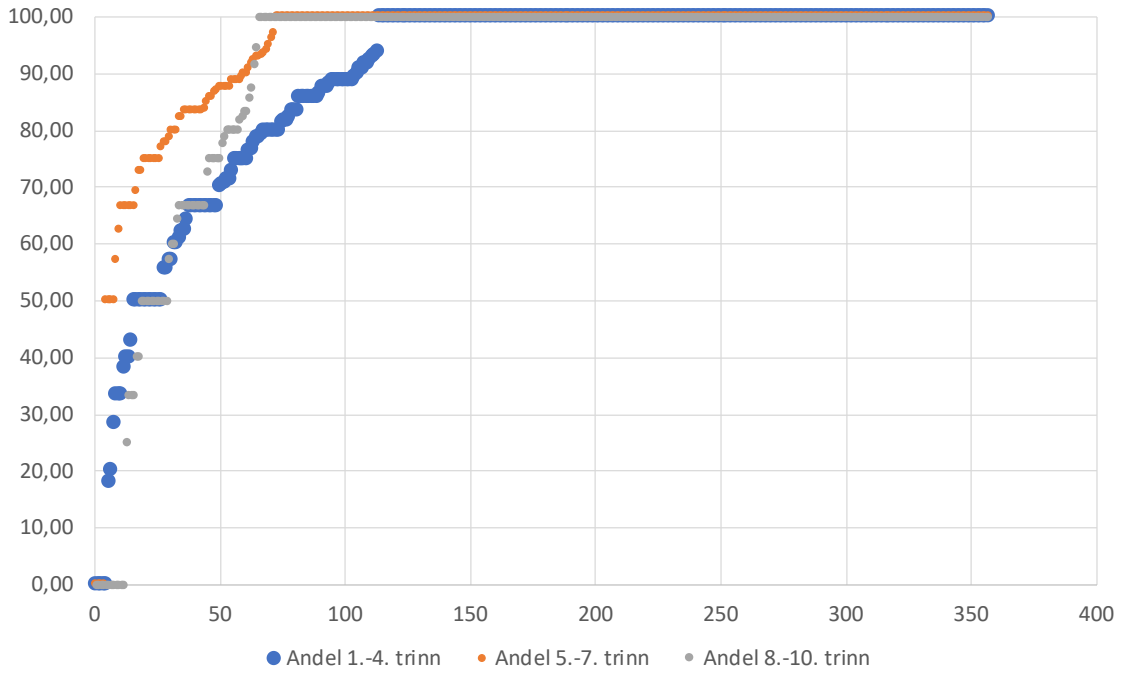
Kapittel 14 A i forskrift til opplæringsloven stiller krav til forholdstall mellom lærere og elever – den såkalte *lærernormen*. Kravene innebærer at det ikke skal være flere enn 15 elever per lærer på 1.– 4. trinn og ikke flere enn 20 elever på 5.–10. trinn.

6.6.2 Om lærernormen

Pedersen m.fl. (2022) har evaluert lærernormen og finner at skolene i relativt stor grad oppfyller eller legger seg tett opp til dette forskriftskravet. Deres analyse av GSI-data viser at andelen skoler som oppfyller norm for lærertetthet, har økt hvert år siden normen ble innført, og i skoleåret 2021/2022 hadde 88 prosent av skolene oppfylt normen.

Ut fra Elevundersøkelsen finner forfatterne ingen indikasjon på at elevenes læring og trivsel har endret seg etter at normen ble innført. Men en viktig konklusjon er at lærernormen har ført til at kommunene har økt sin ressursinnsats i skolene og at skolene ansetter flere lærere uten at det går på bekostning av ressursene til andre yrkesgrupper. Lærernormen gjør det vanskeligere for kommunene å kutte i ressursbruken i skolen. Skoleeiere og skoleledere opplever likevel at normen oppleves som et inngrep i deres handlingsrom.

Figur 6-14. Oppfyllelse av lærernormen, 1.– 4. trinn. På x-aksen: kommuner. På y-aksen: Prosentandelen av skolene i hver kommune som oppfyller lærernormen. (n=357)



6.6.3 Beskrivende statistikk om oppfyllelse av lærernormen

Vi har innhentet statistikk fra GSI om oppfyllelse av lærernormen. Lærertetthet er beregnet ut fra målet om *gruppestørrelse 2*, som er et mål for lærertetthet for ordinær undervisning.[69] Målet uttrykker andelen elevtimer i forhold til lærertimer. For 1.–4. trinn vil tall over 15 indikere at skolen ikke oppfyller normen. For 5.–10. trinn vil tall over 20 indikere at skolen ikke oppfyller normen. Tall for gruppestørrelse 2 er hentet fra GSI-portalen på skolenivå for kommunale grunnskoler.

---

[69] Gruppestørrelse 2 er definert på følgende måte: (Elevtimer i ordinær undervisning - timetall spesialundervisning - timetall særskilt norsk) / (Ordinære undervisningstimer + timer til oppdeling til samiske språkalternativer og annen målform)

Lærertetthet kan også beregnes som *gruppestørrelse 1* som er totalt antallet elevtimer delt på totalt antall lærertimer. Dette tallet er ikke like godt egnet til å si noe om lærertettheten i ordinær undervisning, da tallene inkluderer spesialundervisning og særskilt språkopplæring.

Vi har beregnet prosentandelen av skolene i hver kommune som oppfyller lærernormen. Vi har forholdt oss helt bokstavelig til definisjonen og satt grensen til 15,0 og 20,0. Av de 1980 skolene med 1.–4. trinn er det 158 skoler som har mellom 15 og 16 elever per lærer. Av de 2974 skolene med 5.–10. trinn er det 138 skoler som har mellom 20 og 21 elever per lærer.

Figur 6-14 viser at de fleste kommunene oppfyller lærernormen på alle skolene. Dette gjelder henholdsvis 69, 80 og 82 prosent av kommunene for trinnene 1.– 4., 5.–7. og 8.–10. Grad av lovoppfyllelse av lærernormen øker altså fra barnetrinnet til ungdomstrinnet.[70] Det er enkelte små kommuner hvor ingen av skolene oppfyller kravet – dette framkommer med null prosent i figuren og i tabellen nedefor.

Tabell 6-3 viser at gjennomsnittet av antall skoler i kommunene som oppfyller krav om lærertetthet er 89,8 for 1.– 4. trinn, 95,1 for 5.–7. trinn og 91,4 for 8.–10. trinn..

Tabell 6-3. Summarisk statistikk for grad av lovoppfyllelse lærertetthet i grunnskolen, 2021, prosent

	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum	N
1.–4. trinn	89,8	0	100	357
5.–7. trinn	95,1	0	100	357
8. –10. trinn	91,4	0	100	357

6.6.4 Utfordringer med regelverket

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at oppfyllelse av lærernormen i *noen grad* er utfordrende for kommunene, men at dette ikke er en stor utfordring. 21 prosent av de kommunale lederne svarer at lærernormen har gitt opphav til vesentlige utfordringer for å etterleve kravene i opplæringsloven. Av alle lovområdene respondentene skulle ta stilling til, ble lærernormen vektlagt sjette mest. Sammenstillingen av tilsynskalenderen (2020-2022), se Tabell 4-1, underbygger dette inntrykket. Sammenstillingen viser at det ble gjennomført 23 tilsyn knyttet til lærernormen, men det ble kun påvist brudd på kontrollspørsmål ved to av dem.

Resultatene tyder videre på at størrelsen på kommunen har betydning for hvorvidt krav til lærertetthet blir oppfattet som en utfordring, se Figur 6-15. Blant de største kommunene svarer mellom 40 og 50 prosent at kravet gir opphav til utfordringer, mens blant de små kommunene er det kun mellom fem og 25 prosent av kommunene som vektlegger dette som en utfordring.

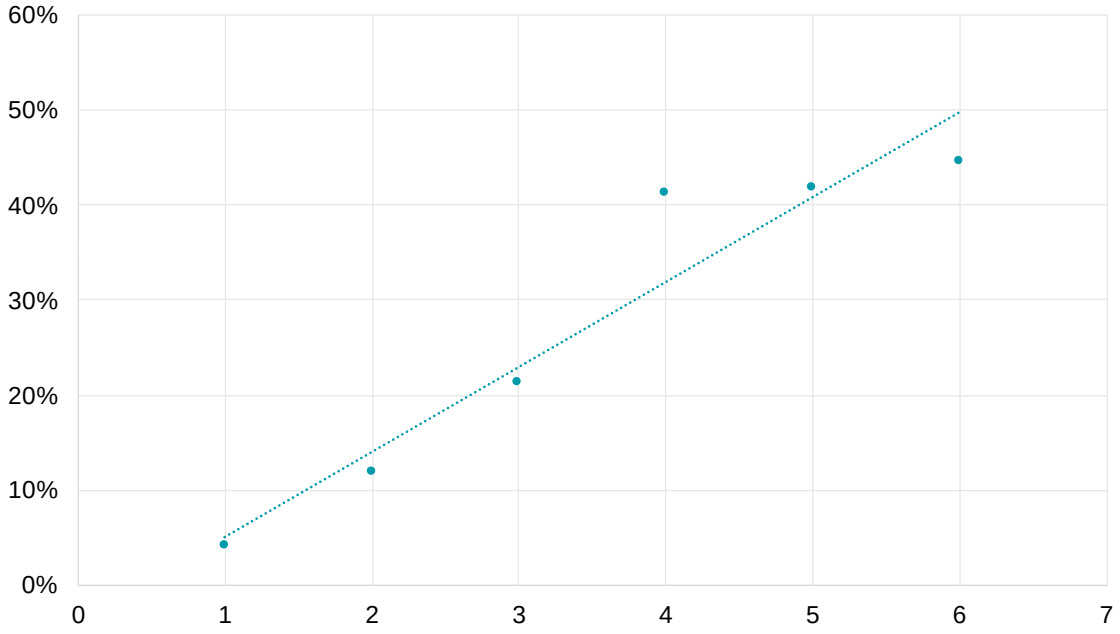
Datamaterialet vårt gir ikke grunnlag for å forklare dette mønsteret. Vi kan bare spekulere at det kan ha sammenheng med at i mindre kommuner er klassene ofte mindre, og at

[70] Vi ønsker å bemerke at Menon (2021) rapporterte om en god del høyere grad av lovoppfyllelse av lærernormen, hhv. at 90 prosent av kommunene tilfredsstilte kravet for 1.–4. trinn, 95 prosent for 5.–7. trinn og 92 prosent for 8.–10. trinn. Vi har sammenlignet våre tall med figurene som ble presentert i Menon sin rapport, og det framstår for oss som at grunnlaget er langt på vei det sammen, men at Menon har brukt feil tall i tolkningen av hvor mange kommuner som oppfyller kravet fullt ut. Man kan tydelig se på Figur 6-14 at over 100 kommuner ikke oppfyller lærernormen for 1.–4. trinn fullt ut. Med 356 kommuner (357 hvis vi teller med Svalbard) er det umulig at 90 prosent av kommunene oppfylte kravet fullt ut. Det kan se ut som Menon har brukt gjennomsnittet av kommunene (andel skoler som oppfyller kravene) i sin tolkning, jf. Tabell 6-3. Disse tallene stemmer godt overens med tallene oppgitt i Menons rapport.

det dermed kan være nok med én lærer per klasse, noe de uansett ville hatt. En annen mulighet er at det i små kommuner ofte er sosiale ulikheter innad i skolekretsene, mens de ulikhetene i større kommuner kommer til uttrykk i form av ulikheter *mellom* skolekretsene. I så fall vil de store kommunene kunne ha behov for å skjevdele lærerressursene mellom skolene, noe som da vil kunne slå ut i manglende oppfyllelse av lærernormen.

Nifu (2022) finner at de kommunene som i skoleåret 2017–2018 har høyest andel skoler (mer enn 40 prosent) som ikke oppfyller normen, er store og folkerike kommuner som Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Bærum, Kristiansand, Drammen og Asker. Fra 2017 til 2021 har det imidlertid blitt en betydelig reduksjon i antallet kommuner som har en høy andel skoler som ikke oppfyller normkravet. I skoleåret 2021–2022 var Oslo og Trondheim de to byene som i minst grad oppfylte lærernormen, der henholdsvis ni og 13 prosent av skolene ikke oppfylte kravet.

Figur 6-15. Andel skoleleiere som oppgir lærernorm som en utfordring fordelt på kommunestørrelse. N=142



Note: Basert på SSBs standard klassifisering av kommunestørrelse: 1) Under 2 000 innbyggere, 2) 2 000 – 4 999 innbyggere, 3) 5 000 – 9 999 innbyggere, 4) 10 000 – 19 999 innbyggere, 5) 20 000 – 49 999 innbyggere, 6) 50 000 eller flere innbyggere.

Et generelt inntrykk fra intervjuene i case-kommunene er at få kommuner sliter med å oppfylle selve bemanningskravene (lærernormen), men flere er kritiske til det de sier er en rigid regel med få eller ingen muligheter til å gjøre situasjonsbaserte vurderinger. Det tillates for eksempel ikke at man allokerer en større andel av kommunens lærerressurser til klasser eller skoler med en mer krevende elevmasser enn det kan være hos andre.

Videre påpeker flere at man kan oppfylle lærernormen ved bruk av assistenter, noe som i noen tilfeller kan være bra, men som i andre tilfeller går på bekostning av kompetansekravene. En skoleleder sier:

> «Vi veksler med assistenter for å ivareta lærernorm. Og vi trenger andre yrkesgrupper – men det må ligge utenom lærernormen. Vi skal ikke outsource oppdrag – det skal være nok personell i skolene, slik at barnet er inkludert – og at det er de samme voksne som ivaretar det – både pedagogisk og sosialt»

En skoleeier mener at lærernormen burde regnes ut fra KOSTRA-tall på kommunenivå for å best mulig kunne forvalte ressurser. Vedkommende mener GSI-tall kan gi et feilaktig bilde, og at kommunene får avvik nesten uansett når dette legges til grunn.

Andre er også kritiske til at det ikke bevilges nok penger fra kommunen til å ansette nok lærere, og en skoleleder kaller skolene en «salderingspost» – og at skoleeier faktisk kutter i antall lærerstillinger. Vedkommende sier følgende:

> «Man kaller det grupper istedenfor klasser for å unngå lærernormen. Det er problematisk. Vi trenger en annen dynamikk i lovverket – en lærer kan kanskje undervise 100 elever ad gangen i noen emner, mens i andre situasjoner trenger man en lærer per fire elever. En gymtime er annerledes – her trenger man stor grad av fleksibilitet. Det er et ansvar myndighetene har – å åpne for fleksibilitet.»

6.6.5 Faktorer som fremmer og hemmer regeletterlevelse

I det videre presenterer vi våre funn fra spørreundersøkelsen om faktorer og forhold som bidrar til eller hindrer etterlevelse av regelverket knyttet til lærertetthet. Vi vil her se det kvantitative materialet og fritekstsvarene fra spørreundersøkelsen i sammenheng. Funn fra intervjuene om hemmende og fremmende faktorer vil kun omtales svært kort, da grunnlaget fra intervjuene for å si noe om dette er tynt.

På spørsmål om hvilke forhold eller faktorer som bidrar vesentlig til utfordringer knyttet til oppfyllelse av lærernormen, er det klart flest respondenter i spørreundersøkelsen som svarer *kommunens totale økonomiske situasjon* (60 prosent av respondentene). 27 prosent svarer *kapasitetsutfordring (for få ansatte)*, som nærmest synes å være en tautologi, ettersom normkravet og antall ansatte mer eller mindre er det samme. Det er derfor noe uklart hvordan vi skal tolke dette svaret, men en mulighet er at respondentene har ment at skolene er for små, noe som gjør det vanskelig å fordele tilgjengelige ressurser.

20 prosent svarer også *Annet*. Her har de fleste beskrevet at lærernormen begrenser *handlingsrommet* til å organisere og prioritere ressursbruk lokalt. For oss framstår dette mer som en konsekvens av normkravet enn en årsak, men er uansett interessant ettersom det det viser hvordan lærernormen kan gi opphav til utfordringer på andre områder. Én respondent mener at lærernormen er for rigid, og for lite tilpasset realiteten i skolen.

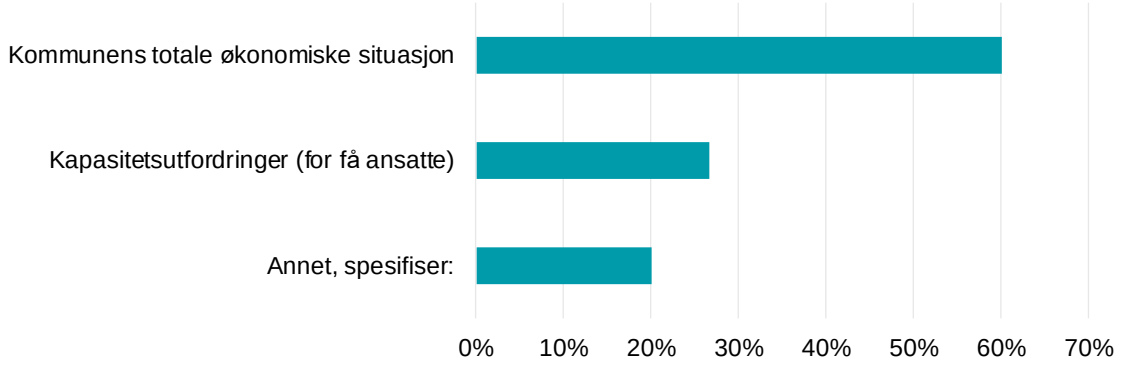
En annen respondent skriver at måten lærernormen er beregnet på, ved å trekke ut timer til spesialundervisning, gir det et uheldig insentiv for skolene til å gi spesialundervisning til elever i stedet for tilpasset opplæring, fordi de da kan be om ekstra ressurser fra kommunen for å nå normkravet:

> «Vi har jobbet hardt med å få ned dette [forholds]tallet, flest mulig skal omfattes av den ordinære undervisningen, men med nødvendig støtte og hjelp. Vi opplever at det «styres hardt» etter lærernorm, og [vi] ligger med et nødskrik over (på overordnet nivå, men under på flere hovedtrinn på enkeltskoler). Hadde spesialundervisningstallene gått opp til 7–8 prosent slik de var for noen år siden, hadde vi røket så det sang på lærernormen. Vi trenger fremdeles ressursene, men opplever ikke å få dem fordi vi «ligger på norm» – men har altså en mer «krevende» og sammensatt gruppe elever som skal ha ordinær undervisning, og har best av det, såfremt ressursene tilsier at det er mulig å få til et bredt nok tilbud innenfor det ordinære.»

Sitatet illustrer noe flere av informantene har beskrevet, nemlig at beregningen av forholdstallet har noen uheldige og utilsiktede konsekvenser ved seg.

Intervjumaterialet gir som nevnt ikke grunnlag for å si noe om faktorer som hemmer oppfyllelse av kravene til lærertetthet. Grunnlaget i intervjumaterialet for å trekke fram faktorer som fremmer regeletterlevelse på dette området er også tynt. I én case-kommune er imidlertid bemanningen av personell i skolene god, og flere i denne kommunen trekker fram at oppvekstsektoren i kommunen er nokså høyt prioritert, i administrasjonen og på politisk nivå.

Figur 6-16. Lærernormen (kapittel 14 A i forskriften). Hvilke av følgende forhold og faktorer har bidratt vesentlig til utfordringene på dette området? (n=30)



Vi har også sett på sammenhengene mellom oppfyllelse kravene til lærertetthet og kjennetegn ved kommunene. Det er en tendens til en negativ sammenheng mellom kommunestørrelse og oppfyllelse av kravet til lærertetthet. Vi finner ingen virkning verken av andel av budsjettet som fordeles til utdanningssektoren eller av kommunens inntektsnivå.

6.6.6 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider

Det finnes lite pedagogisk materiell på Utdanningsdirektoratets nettsider som omhandler lærertetthet, men det er tilgjengeliggjort en tolkningsuttalelse knyttet til § 14 A-1 i forskrift til opplæringsloven (Forholdstal mellom lærarar og elevar på skolenivå), om lærernormen og innføringstilbud.

6.6.7 Oppsummering – lærertetthet

Lærernormen oppfylles i relativt høy grad i norske kommuner, men i større grad i små enn i store kommuner. Datamaterialet gir ikke grunnlag for å forklare dette mønsteret. Men det påpekes at lærernormen, slik den er utformet, er til hinder for fleksibel og behovsrettet fordeling av lærerressurser mellom klasser og skoler.

Økonomi er den årsaken som i hovedsak oppgis som opphav til utfordringer med regeletterlevelse. Rekrutteringsutfordringer oppgis ikke som årsaksfaktor, trolig fordi normtallene kan oppfylles gjennom å ansette assistenter.

6.7 Om gratisprinsippet (§ 2-15)

6.7.1 Bestemmelser i lov og forskrift

Lovteksten lyder som følger:

> «Elevane har rett til gratis offentleg grunnskoleopplæring. Kommunen kan ikkje krevje at elevane eller foreldra dekkjer utgifter i samband med grunnskoleopplæringa, til dømes utgifter til undervisningsmateriell, transport i skoletida, leirskoleopphald, ekskursjonar eller andre turar som er ein del av grunnskoleopplæringa.»

Bestemmelsen innebærer at grunnskoletilbudet skal være gratis. Retten til gratis grunnskoleopplæring gjelder uavhengig av kommunens økonomi. Dårlig kommuneøkonomi kan ikke begrunne at barn eller foresatte skal dekke kostnader.

6.7.2 Utfordringer med regelverket

Ettersom gratisprinsippet i liten grad ble tematisert eller problematisert i intervjuene, fikk ikke kommunene et konkret spørsmål med påfølgende svaralternativ om gratisprinsippet i spørreundersøkelsen. Det var heller ingen av de 142 respondentene som oppga dette i åpne svaralternativer. Det er heller ikke registrert tilsyn knyttet til gratisprinsippet i tilsynskalenderen i søket vi gjorde mai 2022. Ved søk i ettertid ser vi at det er lagt til to registrerte tilsyn som omhandler gratisprinsippet.

Lovområdet gir ikke opphav til klagesaker hos statsforvalter, i og med at det ikke er noen lovhjemler her som det kan fattes vedtak etter.

Gratisprinsippet har i liten grad blitt trukket fram som et sentralt utfordringsområde i intervjuene i kommunene. Det har dog blitt nevnt noen ganger, men hovedinntrykket er at kommunene har ganske klar praksis på området og at det i liten grad gir oppgav til store utfordringer. Flere av kommunene viser til at de har kuttet ut skidager med elevene på grunn av kostnader, og noen informanter forteller at det har vært diskusjoner om hvorvidt de tillater at elevene har med grillmat til utedager/turer. Noen av kommunene hevder å praktisere gratisprinsippet fullt ut, mens andre viser til at de forsøker å etterleve det innenfor rimelighetens grenser.

Blant én av kommunene som har opplevd gratisprinsippet som en utfordring, beskriver en informant at de har mindre kontroll på om lovbestemmelsen etterleves etter kommunesammenslåing:

> «Det er utfordrende med skoleturer, og hvordan disse blir finansiert. Det har vi ikke alltid oversikt over. Og vi er en ny kommune, og det har vært ulik praksis i de tidligere kommunene. Blant annet har noen hatt tradisjon for å dra på tur med hvite busser til Polen, mens hos oss avslutta vi alt sånt for flere år siden. Loven er vanskelig å følge opp, og så er det dette med foreldreinitiativ, det er helt sikkert mørketall på det.»

Det er også få av statsforvalterne som har nevnt gratisprinsippet som en vesentlig utfordring. Enkelte har imidlertid erfart at det begås klare brudd på gratisprinsippet, og som er dokumentert i tilsyn. Vedkommende forteller:

> «Vi kan tro at vi er ferdige med det, men gratisprinsippet er noe som dukker opp hele tiden, ikke i stort omfang, men forståelsen rundt det med gaver er kreativ. Ikke at de bevisst omgår regelverket, men der skjer det mye. Vi har kjørt spørreundersøkelse, vi ettergår kommunene for fem år og følger opp der vi ser ned på skolenivået og følger opp med tilsynsrapport. Og lovbestemmelsen kan være grei nok, men veiledningsdokumentene kunne vært strammet opp fordi vi ser at de sliter med det.»

De fleste utfordringene synes å være tilknyttet skoleturer og/eller sosiale arrangementer. Eksempler som nevnes, er dagsturer til skitrekk, mat til grillturer i skogen, eller finansiering av juleball. Noen informanter nevner at de er «kreative» og at det finnes løsninger, men dette virker å være lite enhetlig.

Basert på intervjudataene har vi ikke grunnlag for å si noe om faktorer og forhold som bidrar til eller som hindrer at kommunene følger gratisprinsippet.

6.7.3 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider

Det er ikke tilgjengeliggjort lovtolkninger eller kompetansepakker tilknyttet bestemmelsen om gratisprinsippet på Utdanningsdirektoratets nettsider, men direktoratet har en temaside/nettressurs knyttet til temaet. På denne nettsiden finnes egne lenker for henholdsvis grunnskolen, videregående skole, SFO og leksehjelp, lærlinger og opplæring for voksne, og for grunnskolen er det lenket videre til informasjon om gratisprinsippet i forbindelse med blant annet aktiviteter og turer, mat, gaver og undervisningsmateriell.

6.7.4 Oppsummering – gratisprinsippet

Resultatene fra vår gjennomgang tyder ikke på at gratisprinsippet er en vesentlig utfordring for kommunene og fylkeskommunene. Det er få av informantene som har tematisert dette, utenom enkelte av statsforvalterne, og flere av kommunene mener de praktiserer gratisprinsippet.

Våre slutninger bygger imidlertid i stor grad på data om aktørenes *egne opplevelser* av hva som er utfordringer. Kommunenes egne opplevelser kan både være farget av at det er andre områder som tar oppmerksomheten fra gratisprinsippet, og ikke minst, at de selv ikke kjenner til hvordan gratisprinsippet har vært praktisert i alle tilfeller. Et raskt søk i tilsynsdatabasen viser at det kan være store forskjeller på rektorenes, lærernes og elevenes svar på om skole har dekket alle utgifter.[71] Det forekommer også fra tid til annen medieoppslag om at gratisprinsippet ikke følges.[72]

På tross av at gratisprinsippet har vært lite tematisert, framstår det ganske åpenbart at praktiseringen av prinsippet kan være utfordrende å håndtere. Dette knytter seg i stor grad til hvorvidt man skal praktisere «nulltoleranse». I håndteringen av turer og sosiale arrangementer kan kommuner og skoler komme opp i det som kan oppleves som et dilemma mellom «gode opplevelser med egenbetaling» og «god praktisering av gratisprinsippet». En av våre informanter som representerer en av statsforvalterne, som er blant de få som har problematisert dette, påpekte at er det behov for tydeligere veiledningsdokumenter når det gjelder gratisprinsippet. Vedkommende hadde en opplevelse at regeletterlevelsen varierte mellom ulike kommuner.

6.8 Om vurdering (§ 2-3)

6.8.1 Bestemmelser i lov og forskrift

I opplæringsloven § 2-3 tredje ledd står følgende:

> «Departementet gir forskrifter om fag, om mål for opplæringa, om omfanget av opplæringa i faga og om gjennomføringa av opplæringa. Departementet gir forskrifter om aktivitetar som ikkje er opplæring i fag. Departementet gir forskrifter om vurdering av elevar og privatistar og om klage på vurderinga, om eksamen og om dokumentasjon.»

Læreplanverket[73] består av overordnet del, fag- og timefordelingen og læreplaner i fag. Dette er forskrifter til opplæringsloven og skal styre innholdet i opplæringen.

I § 3-2 i forskrift til opplæringsloven er det beskrevet hva vurderingsbegrepet rommer:

> «Elevar, lærlingar, lærekandidatar og praksisbrevkandidatar har rett til undervegsvurdering, sluttvurdering og dokumentasjon av opplæringa etter reglane i dette kapitlet.
>
> Skoleeigar har ansvar for at retten til vurdering blir oppfylt, jf. opplæringslova § 13-10. Skoleeigar eller lærebedrifta skal syte for at alle som gjennomfører vurdering etter forskrifta, følgjer reglane i dette kapitlet.»

---

[71] Se for eksempel tilsynsrapport av Fylkesmannen i Buskerud om elevenes rett til gratis videregående opplæring, St. Hallvard videregående skole. Hentet 3. januar 2023 fra https://www.statsforvalteren.no/contentassets/7b50847cd7664a9088ef6bc956fa2b39/st.-hallvard-vgs.pdf.

[72] For eksempel *Klasseturar på ungdomsskulen: – Redd det ikkje blei att pengar til mat heime*, nrk.no, 8. desember 2022. Hentet 19. januar fra: https://www.nrk.no/norge/klasseturar-pa-ungdomsskulen_-_-redd-det-ikkje-blei-att-pengar-til-mat-heime-1.16153694.

[73] *Læreplanverket*. Hentet 14. desember 2022 fra https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/.

Videre i kapittel 3 og 4 i forskriften tydeliggjøres formål med vurdering og hva som ligger i underveisvurdering, halvårsvurdering, sluttvurdering, karakterer og ansvarsplassering.

Det hører med å gjøre oppmerksom på at vurdering omfatter det å gi elevene løpende tilbakemeldinger om både adferd og faglige prestasjoner, noe som er et sentralt og nærmest uunngåelig element i den daglige lærergjerning. Det som skal undersøkes her, er imidlertid de delene av vurderingsaktivitetene som er pålagt i lov og forskrift. En viktig oppgave for skolene blir da å dokumentere at det foreligger et tilstrekkelig grunnlag for de vurderingene som gjøres.

6.8.2 Utfordringer med regelverket

I klagerapporteringen fra statsforvalter, jf. Tabell 4-2, finner vi rapporterte tall for 2021 for klage på *standpunkt i fag, standpunkt i orden og oppførsel,* samt klager på *sentralt gitt skriftlig eksamen*, og dette materialet er del av datagrunnlaget. Vi ser blant annet at det er 756 klagesaker på standpunkt i fag, som gjør det til området med flest klagesaker.

14 prosent av lederne i kommunene som har deltatt i spørreundersøkelsen har krysset av for at *vurdering av elevene (§ 2-3 tredje ledd)* er blant de fem lovområdene som har gitt opphav til størst utfordringer med tanke på å etterleve lovkravene og/eller oppfylle rettigheter. Blant de tolv faste alternativene som respondentene kunne krysse av for, plasserte *vurdering* seg på en 8. plass over de mest utfordrende lovområdene, se Figur 5-1. Vurdering av elevene blir oppgitt som en sentral utfordring av kun én av de sju fylkeskommunene som har besvart spørreundersøkelsen. Samlet indikerer resultatene fra spørreundersøkelsen at vurdering i *noen grad* er oppgav til utfordringer, men at utfordringene ikke er store.

Dette underbygges av gjennomgangen av klagesaker til statsforvalterne. *Standpunkt i fag* gir opphav til om lag 50 prosent av alle klagesakene knyttet til grunnskolen og 99 prosent av klagene i videregående opplæring som er behandlet hos statsforvalter. For grunnskoleelever ble åtte prosent av sakene omgjort og 63 prosent av sakene opphevet, altså sendt tilbake til kommune for ny saksbehandling. Dette er høyt sammenlignet med andre lovområder. Det er registrert 21 saker knyttet til *standpunkt i orden og oppførsel* for elever på grunnskolen. 19 prosent av disse ble omgjort og 29 prosent ble opphevet.

Det var kun registrert én klagesak om *sentralt gitt skriftlig eksamen* for elever i grunnskolen. Det er uvisst om dette skyldes avlysning av eksamen på grunn av koronaepidemien det året.

99 prosent av klagesakene i videregående opplæring omhandler sentralt gitt skriftlig eksamen, og det er gitt helt eller delvis medhold i ni prosent av disse. For standpunktkarakterer og orden- og oppførselskarakterer er det fylkeskommunen som er klageinstans (jf. forskriften §§ 5-12 og 5-13) – derav trolig det høye prosenttallet for eksamenskarakterklager.

Svarene fra spørreundersøkelsen tyder på at det er de små kommunene som opplever at vurdering er en utfordring. Rundt fem prosent av kommuner med flere enn 10 000 innbyggere svarer dette, mens rundt 15 prosent av kommunene med færre enn 10 000 innbyggere svarer dette.

Intervjudataene overensstemmer med funnene fra de ovennevnte datakildene – vurdering virker å kun i *noen grad* være et utfordrende lovområde. Utfordringer knyttet til vurdering blir ikke snakket mye om i intervjuene, og det er i størst grad informantene fra statsforvalterembetene som nevner det. Det framkommer likevel noen problematiske aspekter. For det første synes praksis knyttet til vurdering å variere mellom de ulike kommunene/fylkeskommunene. Flere informanter forteller at underveisvurdering er noe de jobber med for å gi elevene løpende veiledning samt å forebygge klager på sluttvurderinger. Det synes å være bred enighet om at vurdering skal kunne fremme lærelyst og motivasjon, men flere mener det er utfordrende å vite hvorvidt det faktisk skjer.

Videre forteller en informant fra en fylkeskommune at det er utfordrende å vite når man har nok grunnlag for å sette karakter, og at det er for få retningslinjer fra statsforvalters side på hvordan objektivt vurdere dette. En annen mener at de nye læreplanene i stor grad beskriver hva som ligger i vurderingsbegrepet, og at vurdering er en sentral del i profesjonsetikken.

Noen informanter forteller også at foresatte er opptatt av vurderingspraksis og fastsetting av karakterer, og at skolen jobber med informasjon om dette opp mot foreldre.

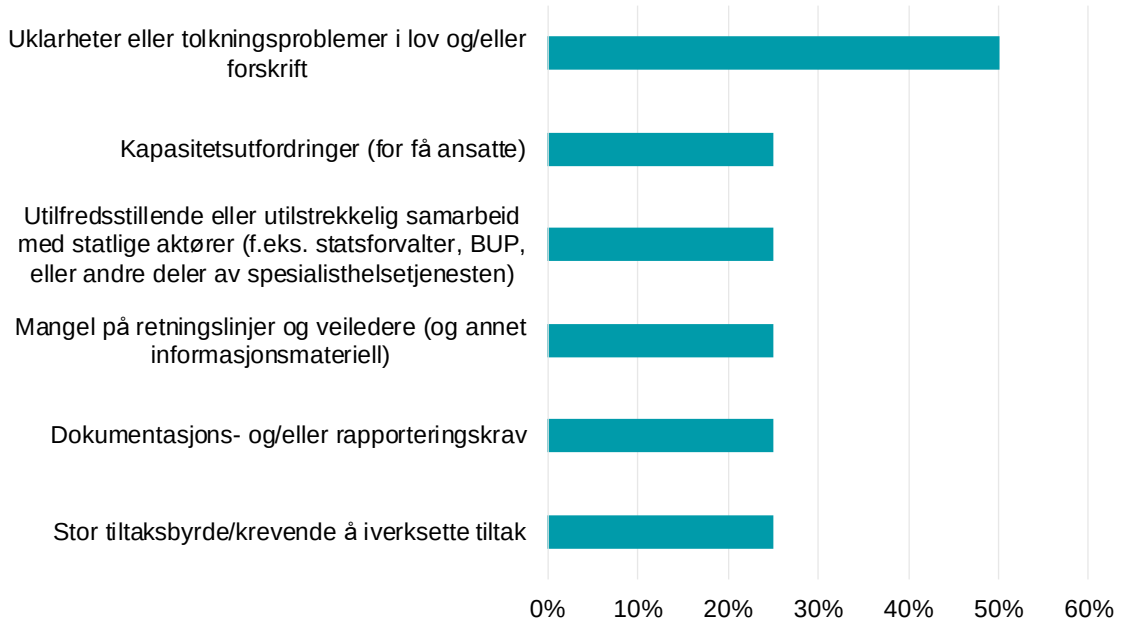
Flere informanter fra statsforvalterne sier at de gjør undersøkelser knyttet til underveisvurdering ved klage på eksempelvis standpunktkarakterer, og at disse klagesakene utgjør en betydelig del av det totale klageomfanget.

6.8.3 Faktorer som fremmer og hemmer regeletterlevelse

I det videre presenterer vi våre funn fra spørreundersøkelsen knyttet til faktorer og forhold som fremmer og/eller hindrer etterlevelse av regelverket knyttet til vurdering. Videre ser vi disse resultatene i lys av intervjudataene, selv om datagrunnlaget knyttet til dette lovområdet fra intervjuene er forholdsvis tynt.

Blant respondentene i spørreundersøkelsen ble *uklarheter eller tolkningsproblemer i lov og/eller forskrift* angitt som den mest vanlige årsaken til utfordringer på området, se Figur 6-17. Men her er det små tall; kun 16 respondenter til sammen nevnte dette lovområdet som en vesentlig utfordring. Deres avkrysninger på årsaker fordeler seg slik at de fem øvrige årsakene har fått likt skår: *kapasitet*, *utilfredsstillende eller utilstrekkelig samarbeid med statlige aktører*, *mangel på retningslinjer og veiledere*, dokumentasjonskrav og *stor tiltaksbyrde* gir opphav til utfordringer på vurderingsområdet.

Figur 6-17. Vurdering av elevene (§ 2-3 tredje ledd). Hvilke av følgende forhold og faktorer har bidratt vesentlig til utfordringene på dette området? (n=16)



Dette fikk vi som tidligere nevnt også enkelte beskrivelser av i intervjuene. Én informant knyttet usikkerhet til hva som etter loven er minstekrav til grunnlag for å sette karakter, og at statsforvalter ikke kan gi et klart svar på dette, som nevnt under punkt 6.8.2. Vurdering er altså et av flere lovområder hvor informanter beklager seg over at det er vanskelig å få noen klare og generelle signaler fra statsforvalter om hva som er lovens minstekrav, fordi statsforvalters svar på den type spørsmål er at de kun kan ta konkret stilling til enkeltsaker.

Den ene fylkeskommunen som i spørreundersøkelsen oppga vurdering av elevene som en sentral utfordring, svarte i fritekst at «Kompetanse og forståelse blant pedagogisk ansatte» gir opphav til utfordringene. Vi antar at det her menes at det er utfordrende å implementere lovkravene i den pedagogiske praksisen i de videregående skolene i fylket.

Det framkommer ikke data fra intervjuene om faktorer som kan fremme regeletterlevelse på dette lovområdet. Det finnes imidlertid noe tidligere forskning som kan gi indikasjoner på dette. Sandvik og Buland (2013) fant i NTNUs forskningsprosjekt *Forskning på individuell vurdering* (FIVIS) at mange skoler var på vei mot en ny og bedre vurderingskultur. Flere hadde satt tydelige mål for elevenes læring og hadde begynt å involvere elevene i eget vurderingsarbeid. Skoleeiere og fylkesmenn (statsforvalterne) meldte om økt grad av bevisstgjøring, dypere forståelse for innhold i forskrift og et økt fokus på læringsfremmende praksis i klasserommet og i lærebedrifter.

I 2017 gjennomførte NIFU en spørreundersøkelse blant skoleeiere og skoleledere i kommuner og fylkeskommuner (Frederici, m.fl., 2017; Waagene, m.fl., 2017). 98% av skolelederne som svarte på undersøkelsen var enige i at arbeidet med vurdering for læring de siste 6–8 årene hadde gjort at skolene hadde utviklet en mer læringsorientert vurderingskultur, dette som et resultat av deltakelse i satsingen *Vurdering for læring*.[74]. Det var generelt gode tilbakemeldinger fra skoleeiere og embetene om positive endringer i vurderingspraksis og vurderingskultur. Skoleeierne mente at det forelå variasjon i grad og omfang av endringer, men at endringer av praksis ville ta tid (Frederici, m.fl., 2017; Waagene, m.fl., 2017).

6.8.4 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider

Vurdering er hjemlet i opplæringslovens § 2-3, og i kapittel 3 og 4 i forskrift til loven, for henholdsvis grunnskolen og videregående opplæring, og grunnopplæring særskilt organisert for voksne. Utdanningsdirektoratet har tilgjengeliggjort mange forskriftstolkninger knyttet til disse bestemmelsene på sine nettsider. Tolkningene er blant annet knyttet til underveisvurdering på barnetrinnet, fravær for elever som møter på skolen, men ikke deltar i undervisningen, og til praktisering av fraværsgrensen i videregående opplæring. I oversikten over forskriftstolkninger er det også lenket til et rundskriv om individuell vurdering (Udir-2-2020), og to andre rundskriv som er relevante for tematikken. Direktoratet har også en nettressurs om vurderingspraksis, samt en nettbasert veileder om behandling av klager på standpunktkarakter i fag.

Videre har Utdanningsdirektoratet utarbeidet en kompetansepakke om nytt eksamens- og prøvesystem. Kurset er individuelt og er rettet mot personer som skal utvikle oppgaver for prøver eller eksamener.

6.8.5 Oppsummering – om vurdering

Selv om vurdering gir opphav til en stor andel av statsforvalternes klagemengde, så er ikke det i seg selv et tegn på lav grad av regeletterlevelse. Men den høye andelen opphevelsesvedtak kan tyde på at grunnskolene fortsatt har en vei å gå i å utvikle sin vurderingspraksis.

Gitt de omfattende veiledningsressursene på Utdanningsdirektoratets nettsider, er det tvilsomt om ytterligere tilfang her vil ha vesentlig effekt på regeletterlevelsen. Likevel later det til å være behov for kompetanseheving i sektoren, trolig først og fremst blant det

[74] *Vurdering for læring*. Utdanningsdirektoratet. Hentet 10. januar 2023 fra https://www.udir.no/tall-og-forskning/brukerundersokelser/Om-temaene-i-Elevundersokelsen/Vurdering-for-laring/.

pedagogiske personalet. Etter- og videreutdanning og liknende innsats synes da som mest aktuelt, men vi har ikke data som underbygger den antakelsen direkte.

6.9 Om språk og språklige minoriteter (§§ 2-5 til 2-8)

6.9.1 Bestemmelser i lov og forskrift

Lovbestemmelsene som omhandler krav til bruk av språk i skolen, omfatter bestemmelser om bokmål og nynorsk i grunnskolen (§ 2-5), tegnspråkopplæring i grunnskolen (§ 2-6), kvensk- eller finskopplæring for elever med kvensk/norskfinsk bakgrunn (§ 2-7) og særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter (§ 2-8).

Nærmere om nødvendighetskravet i § 2-8*:* Morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler kan være nødvendig for nyankomne og andre minoritetselever som har så dårlige ferdigheter i norsk at de ikke kan følge undervisning gitt på norsk. Elever med svært begrensede ferdigheter i norsk kan ha rett til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring i en overgangsperiode (Utdannings- og forskingsdepartementet, 2004).[75]

6.9.2 Utfordringer med regelverket

Vi finner ingen rapporterte tilsyn i tilsynskalanderen (2020–2022), jf. Tabell 4-1, rettet mot dette lovområdet.

20 prosent av de kommunale lederne svarte i spørreundersøkelsen at de anser at kravene om tilbud til språklige minoriteter er blant de fem områdene som de opplever som mest utfordrende å etterleve. Av de tolv lovområdene som respondentene kunne krysse av for som faste alternativer, ble tilbud om tegnspråk og tilbud til språklige minoriteter samlet rangert som nummer sju. Tre av sju fylkeskommune-ledere oppga tilbud til språklige minoriteter som et av områdene som de anser som mest utfordrende. Dette lovområdet virker altså å i *noen grad* være opphav til utfordringer, men ikke i stor grad.

Gjennomgangen av klagesaker på dette området hos statsforvalterne kan indikere at bestemmelser knyttet til språklige minoriteter *ikke* er utfordrende for kommunene og fylkeskommunene. I rapporteringen av klagesaker hos statsforvalter i 2021, jf. Tabell 4-2, finner vi ingen klagesaker om tegnspråkopplæring, men vi finner sju klager om særskilt språkopplæring, § 2-8. Ingen av klagesakene ble omgjort eller opphevet. Imidlertid kan «mangelen» på klagesaker også være et uttrykk for at regelbrudd og utfordringer generelt ikke fanges godt nok opp.

Dette underbygges av materialet fra intervjuene med statsforvalterne og fra intervjuene i case-kommunene. De fleste intervjuinformantene er enige om at bestemmelser knyttet til språklige minoriteter er utfordrende, og en informant beskriver hvordan mørketall på regelbrudd trolig forekommer i kommunen:

> «Innenfor tospråklig norskopplæring kan det være mørketall på språklige minoriteter. De skal ha norskopplæring og tospråklig opplæring i to år etter at de har kommet til Norge. Vi tildeler timer til skolene, men vi har ikke system på rapportering fra skolene over tidsbruk. Og det er en klagerett, men det kan være mørketall på grunn av det med kommunikasjon og underkommunikasjon.»

Det er også flere som mener elevene, og eventuelt foreldrene, ikke er godt nok kjent med rettighetene knyttet til språk og opplæring, og at det derfor kan være at antallet klager vil kunne gi inntrykk av at utfordringene her er mindre enn de er:

---

[75] Ot. prp. nr. 55 (2003–2004), punkt 6.1, merknad til § 2-8.

> «For eksempel bestemmelsene i § 2-8. Elever har rett på særskilt norskopplæring, tospråklig opplæring i fag, og morsmålsundervisning. Det er ingen som driver med tospråklig fagopplæring for eksempel. Men der kjenner ikke foreldre og elevene rettighetene sine, og da får vi heller ingen klager.»

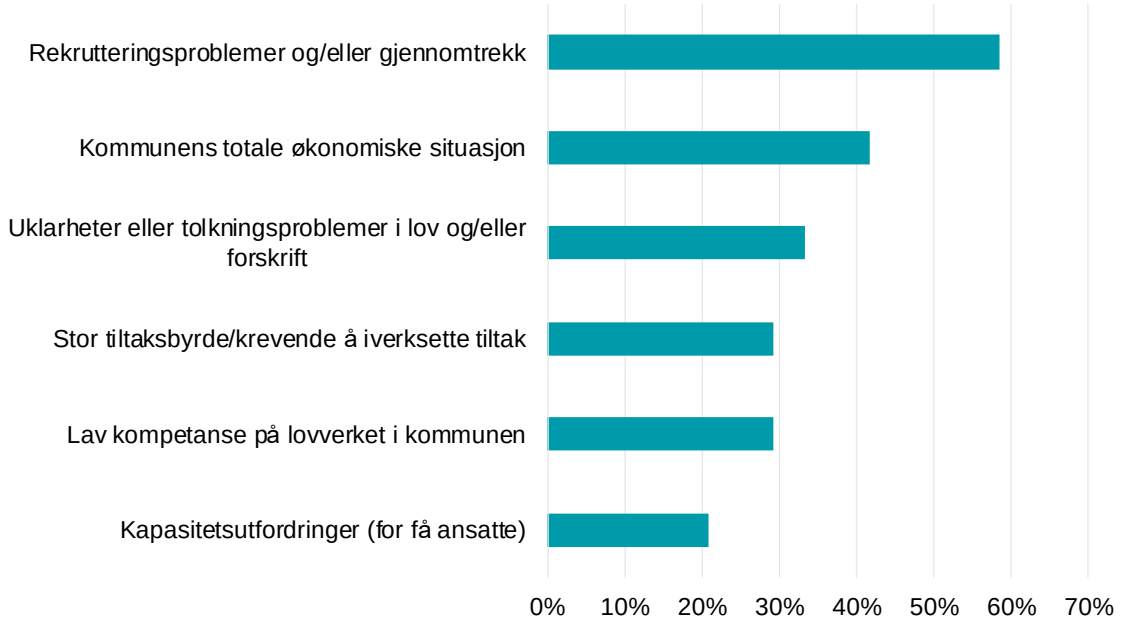
Noen informanter fortalte at bestemmelsen om bokmål og nynorsk i grunnskolen (§ 2-5) er grunnlag for en del klager. Noen intervjuinformanter trekker også fram digitalisering i skolen som en utfordring, da mye av det digitale lærestoffet ikke er å finne på nynorsk.

6.9.3 Faktorer som fremmer og hemmer regeletterlevelse

I det videre presenterer vi våre funn fra spørreundersøkelsen knyttet til faktorer og forhold som fremmer og/eller hindrer etterlevelse av regelverket knyttet til språklige minoriteter, og ser disse i lys av intervjudataene.

Figur 6-18 viser hvilke forhold eller faktorer som lederne har oppgitt til å bidra mest til utfordringer på dette lovområdet. *Rekrutteringsproblemer og/eller gjennomtrekk* synes å være den viktigste årsaken, noe som overensstemmer med funn fra intervjuundersøkelsen. Men også her er det små tall; kun 24 respondenter krysset av for dette lovområdet.

Figur 6-18 Tilbud om tegnspråk og tilbud til språklige minoriteter (§§ 2-6 til 2-8). Hvilke av følgende forhold og faktorer har bidratt vesentlig til utfordringene på dette området? (n=24)



Vårt hovedinntrykk fra intervjuene er at rekrutteringsutfordringer – og mer konkret mangel på flerspråklige lærere – er den viktigste årsaken til utfordringer med å etterleve regelverket på dette området. Som tidligere nevnt indikerer intervjumaterialet at utfordringene synes å være større i mindre enn i større kommuner, og at dette skyldes mindre tilgang på kompetanse/personell.

Flere respondenter i spørreundersøkelsen har også svart at stor *tiltaksbyrde/krevende å iverksette tiltak* som en faktor som bidrar vesentlig til utfordringer. Likevel nevnes også en rekke andre forhold som viktige årsaker; *kommunens totale økonomiske situasjon*, *kapasitetsutfordringer*, *uklarheter eller tolkningsproblemer* og *lav kompetanse på lovverket*.

Vi har tidligere sett at *lav kompetanse på lovverket i kommunen* i liten grad blir oppgitt av respondentene i spørreundersøkelsen å gi opphav til utfordringer totalt sett. Det er derfor interessant at respondentene som opplever at tilbudet til språklige minoriteter er et utfordrende lovområde å etterleve, vektlegger *lav kompetanse på lovverket* som en hemmende faktor på dette området (se Figur 6-18). En mulig årsak til dette, som både er bekreftet i intervjuene og ved å se på hvilke kommuner som har svart dette i spørreundersøkelsen, er at små kommuner kan ha lite erfaring med målgrupper med språklige behov.

Blant respondentene fra fylkeskommunene i spørreundersøkelsen blir også *stor tiltaksbyrde, rekrutteringsproblemer* og *fylkeskommunens totale økonomiske situasjon* oppgitt som faktorer som bidrar til utfordringer når det gjelder etterlevelse av regelverket knyttet til språklige minoriteter.

Intervjudataene viser at utfordringene på dette lovområdet særlig er knyttet til § 2-8 (særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter). Informantene som representerer små kommuner, mener at disse utfordringene er mindre uttalt i store byer, da tilgangen på flerspråklige lærere er større. I de mindre kommunene er det vanskelig å få tak i lærere som snakker flere språk, spesielt om kommunen bosetter flere familier som snakker ulike språk. I en av de mindre kommunene beskriver en informant lovbestemmelsene om morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring som et «skrivebordsforslag» som er utopisk å etterleve:

> «Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring er utopisk her i [kommunenavn]. De får det delvis til i [naboby], der de er organisert med mottaksklasser. Også på den videregående skolen ser vi at det er vanskelig å få tak i folk. Å gi barna morsmålsopplæring på swahili og arabisk er ikke gjennomførbart. Intensjonen er god, men det er et skrivebordsforslag som ikke er mulig i mange kommuner.
>
> Ja. Det er såpass urealistisk, at sånn er det bare. For all del, vi er ikke mot det. Og nå og da kan det løses. Blant annet har vi ansatt en ukrainsk flyktning som er lærer som assistent.»

Flere intervjuinformanter nevner Ukraina-situasjonen som spesiell og krevende. Noen kommuner får flere elever fra Ukraina som ikke snakker engelsk. I enkelte kommuner er det ikke innføringsklasser, og disse elevene går inn i ordinære klasser, til tross for at det ikke er ukrainskspråklig lærerpersonell tilgjengelig.

Funnene fra spørreundersøkelsen viser ingen klar sammenheng mellom kommunestørrelse og i hvilken grad dette lovområdet oppleves som en utfordring, se Vedlegg 3. Intervjuene gir heller ikke svar på hvorfor også de store kommunene sliter med dette.

I intervjuene nevnes også andre utfordringer knyttet til lovbestemmelsene om språklige minoriteter. I lovbestemmelsen ligger det at dersom det er *nødvendig*, har elevene også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Nødvendighetsbegrepet er skjønnsmessig, og intervjudataene indikerer at det foreligger få retningslinjer for hvordan dette skal vurderes. I tillegg til språklige barrierer foreligger også kulturelle forskjeller som kan medføre ulike forventninger både hos skolene og hos minoritetselevene.

6.9.4 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider

Utdanningsdirektoratet har flere nettbaserte pedagogiske ressurser om bestemmelsene knyttet til språklige minoriteter. Blant annet er det tilgjengeliggjort lovtolkninger knyttet til henholdsvis § 2-5 om målformer i grunnskolen og § 2-6 om tegnspråkopplæring i grunnskolen samt flere tolkningsuttalelser knyttet til § 2-8 om særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter.

Direktoratet har også artikler tilknyttet temaet på nettsidene sine, blant annet om bokmål og nynorsk i grunnskolen, om elever med nedsatt hørsel, og om nasjonale minoriteter.

Det er også laget en nettressurs/temaside om minoritetsspråklige elever samt en kompetansepakke knyttet til tospråklig fagopplæring. Kompetansepakken gir informasjon om tospråklige fagopplæring som en del av særskilt språkopplæring og er laget for ansatte i skolen eller på skoleeiernivå, både i kommuner og fylkeskommuner. Formålet med pakken er å gi oversikt over regelverket knyttet til tospråklig fagopplæring.

6.9.5 Oppsummering – språklige minoriteter

Lovbestemmelsene om språklige minoriteter gir opphav til utfordringer i moderat grad. Den lave andelen klagesaker på lovområdet er trolig først og fremst et uttrykk for manglende kunnskaper om rettigheter og klageadgang fra målgruppene for lovbestemmelsene. Den viktigste årsaken til manglende etterlevelse later til å være rekrutteringsproblemer.

Også på dette lovområdet finnes det omfattende veiledningsressurser. Likevel angis mangel på kompetanse og problemer med lovtolkning som viktige årsaksfaktorer. Dette kan tyde på at veiledningsressursene bør gjennomgås med tanke på innhold og innretning, og at man kan vurdere å styrke statsforvalternes veiledningsaktiviteter på dette lovområdet.

En pedagogisk praksis som kan utforskes, er digital fjernundervisning, organisert interkommunalt, regionalt eller sentralt. Dette er særlig relevant i lys av erfaringene som er gjort med fjernundervisning i korona-perioden. For eksempel tilbys tospråklig fagopplæring på nett ved OsloMet.[76]

6.10 Om skoleskyss (kapittel 7)

6.10.1 Bestemmelser i lov og forskrift

Opplæringsloven kapittel 7 *Skyss og innlosjering* skal sikre elever i grunnskolen og ved videregående skole skyss dersom fastsatte objektive vilkår for dette oppfylles. Det innebærer blant annet gratis skyss for elever på 2.–10. trinn som bor mer enn fire kilometer fra skolen, for elever på 1. trinn som bor mer enn to kilometer fra skolen, samt for elever ved videregående skole som bor mer enn seks kilometer fra skolen.

Elever på 2.–10. trinn som har «særleg farleg eller vanskeleg skoleveg» som har rett til gratis skyss uavhengig av veilengden. Om skoleveien er særlig farlig eller vanskelig skal blant annet vurderes ut fra skoleveiens tilstand, klima, trafikkforholdene og forhold knyttet til den enkelte elev (Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet, 1998, s. 175). Ved denne vurderingen legges det blant annet vekt på elevens alder og modenhet.

Andre bestemmelser i samme kapittel skal også sikre elever innlosjering der daglig skyss ikke vurderes som forsvarlig. Loven nevner de forhold som har særlig vekt i vurderingen, men utelukker ikke at det også er andre forhold som må tas med i vurderingen.

Hovedregelen er at fylkeskommunene er ansvarlig for skoleskyss. Dette omfatter all skyss på grunn av lang skolevei, funksjonshemming samt midlertidig skade eller sykdom. Fylkeskommunene har også ansvar for tilsyn og reisefølge for elever i videregående skole. Kommunene skal betale refusjon etter persontakst for elever i grunnskolen og voksne som blir skysset av fylkeskommunen.

---

[76] *Fleksibel opplæring – tospråklig fagopplæring på nett*. Hentet 7. februar 2023 fra https://nafo.oslomet.no/om-nafo/fleksibel-opplaering/.

6.10.2 Utfordringer med regelverket

Kun fem prosent av de kommunale lederne som besvarte spørreundersøkelsen, rapporterte at skoleskyss var opphav til vesentlige utfordringer. Samlet sett indikerer funnene fra spørreundersøkelsen at skoleskyss er et område som kommunene ikke opplever vesentlige utfordringer med. Gjennomgangen av tilsynskalenderen (2020–2022), jf. Tabell 4-1, underbygger dette. Gjennomgangen viser at kun ett tilsyn som omhandlet kapittel 7 om skyss og innlosjering ble gjennomført i perioden. I denne tilsynsrapporten ble det påvist fire brudd på kontrollspørsmål.

Rapportering av klagesaker hos statsforvalter i 2021, jf. Tabell 4-2, gir imidlertid et annet inntrykk. Vår gjennomgang viser at § 7-1 om skyss gir opphav til 240 klagesaker. Dette utgjorde 16 prosent av alle klagesakene og er saksområdet som det klages tredje mest på. 22 prosent av sakene ble omgjort, som er forholdsvis høyt sammenlignet med andre lovområder. 14 prosent ble opphevet og er forholdsvis lavt sammenlignet med andre lovområder. Oppsummert viser tallene at skyss er et område som skaper mange klagesaker, og en ikke ubetydelig andel av sakene blir omgjort eller opphevet.

Dette overensstemmer med intervjuene med statsforvalterembetene. Noen av statsforvalterne forteller om et høyt antall klagesaker på forhold som gjelder skoleskyss. Sakene gjelder skyss i seg selv, om innvilgelse/ikke innvilgelse av gratis skoleskyss og forhold knyttet til vurdering av trygg skolevei.

Data fra spørreundersøkelsen viser at det ikke er noen åpenbar sammenheng mellom størrelse på kommunen og hvorvidt kommunen mener skyss gir opphav til størst utfordringer, se Vedlegg 3. Dog er det ingen av de største kommunene, altså over 49 999 innbyggere som trekker fram skyss som en utfordring i spørreundersøkelsen.

Blant respondentene fra fylkeskommunene var det én som oppga skyss og innlosjering som utfordrende.

Intervjumaterialet indikerer at forhold som gjelder trygg skolevei er utfordrende i den forstand at det foreligger objektive krav som tolkes subjektivt. For å vurdere om veien er farlig, skal kommunen vurdere objektive faktorer som for eksempel fartsgrense, trafikktetthet, veibredde, veikryss, belysning, sikt, brøyting og annen tilrettelegging for fotgjengere, noe som en informant beskrev som relativt uproblematisk. Det er i de tilfellene der det er rom for subjektive vurderinger, som at forholdene kan variere i ulike årstider, at det kan oppstå uenighet.

6.10.3 Faktorer som fremmer og hemmer regeletterlevelse

I det videre presenterer vi våre funn fra spørreundersøkelsen om faktorer og forhold som fremmer og/eller hindrer etterlevelse av regelverket knyttet til skoleskyss, og ser disse i lys av intervjudataene. Intervjuene ga lite informasjon om faktorer som fremmer og hemmer etterlevelse av regler om skoleskyss, men det gis noen indikasjoner.

Forholdene som i spørreundersøkelsen ble vektlagt som å gi opphav til utfordringer på dette lovområdet i hovedsak kommunens økonomiske situasjon, krav til utforming av vedtak/detaljerte vedtakskrav og stor tiltaksbyrde/krevende å iverksette tiltak.

Enkelte respondenter i spørreundersøkelsen opplevde også at *mangel på retningslinjer* og *uklarheter i lov og/eller forskrift* i vesentlig grad bidro til utfordringer. Liknende synspunkter kommer også fram i intervjuene. Noen intervjuinformanter trekker fram at vurderingen av farlig skolevei innebærer skjønnsutøvelse, og at dette er utfordrende. Videre, og som vi har vært inne på tidligere, ble det i intervjuene formidlet at utfordringene knyttet til skoleskyss ikke nødvendigvis er knyttet til regeletterlevelsen, men at kommunens *vurdering* etter regelverket ofte kunne bli møtt med klage fra foreldre. Her nevnte én av informantene spesifikt at skillet i lovverket mellom rett til skoleskyss for 1. og 2. klassinger ofte blir møtt med lite forståelse blant foreldrene.

En mulig fremmende faktor som framkommer i intervjuene, er knyttet til ansvarsdelegering og organisering i kommunen. Mekanismer for å sikre likebehandling i kommunen trekkes fram av enkelte informanter som viktig i sammenheng med skoleskyss. Én informant mener likebehandling er lettere å få til når skoleeier har ansvar for saksbehandlingen, og ikke skoleleder.

Videre kan det virke som uklarheter i ansvarsdelingen mellom kommunene og fylkeskommunene knyttet til skoleskyss kan bidra til utfordringer. Det nevnes i intervjuene at det er noe uklart hvorvidt skoleskyss er et kommunalt eller fylkeskommunalt ansvar. En av statsforvalterne forteller at det av og til kan oppstå usikkerhet eller uenighet om dette. Statsforvalteren mottar klager fra kommunen og videresender disse til fylkeskommunen, som etter hovedregelen er riktig instans i disse sakene. En respondent i spørreundersøkelsen trekker i fritekstfelt fram at samarbeid med fylkeskommunen er en faktor som i vesentlig grad har bidratt til utfordringer når det gjelder skyss og innlosjering i grunnskolen.

Den ene fylkeskommunen som i spørreundersøkelsen oppgav at skyss og innlosjering har vært en utfordring, oppga *fylkeskommunens totale økonomiske situasjon* som årsak til dette.

6.10.4 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider

Utdanningsdirektoratet har tilgjengeliggjort relativt mange tolkningsuttalelser på nettsidene sine knyttet til bestemmelsene om skoleskyss i opplæringsloven. Disse er blant annet knyttet til skoleskyss i kommuners regi, tolkning av avstandskriteriet i opplæringsloven § 7-1, beregning av ventetid ved skyss, og ansvar og gjennomføring av nødvendig reisefølge og tilsyn etter § 7-4. Direktoratet har også tilgjengeliggjort en veileder om skoleskyss på nettsidene sine,[77] samt lenke til Rundskriv Udir-2-2019, som omhandler retten til skyss.[78] Rundskrivet inneholder mer utfyllende informasjon enn den nettbaserte veilederen.

6.10.5 Oppsummering – skoleskyss

Vi vurderer det slik at det er visse utfordringer knyttet til regeletterlevelse av bestemmelser i kapittel 7. Dette kommer først og fremst til uttrykk i omfanget av klagesaker og andelen omgjorte og opphevede vedtak. Det er usikkert om det er uenighet om skjønnsanvendelse mellom foresatte og skolene (eller skoleeierne) som primært gir opphav til klagene, eller om det er andre forhold.

Et godt grep for å sikre likebehandling innad i kommunen ser ut til å være at saksbehandlingsansvaret i kommunen plasseres hos kommuneadministrasjonen, og ikke lokalt på hver enkelt skole. Vår vurdering er basert på uttalelser fra informanter, og vi har ikke gått nærmere inn i arbeidsdelingen mellom kommunalt og fylkeskommunalt nivå i forbindelse med utforming av vedtak. Vi mener at det ikke framgår av verken lovtekst eller rundskrivet hvordan ansvaret for saksbehandling og vedtak er fordelt mellom kommune og fylkeskommune.

Det later til å være tilfredsstillende veiledningsressurser tilgjengelig, og det er ingen statlige tiltak som peker seg ut som spesielt aktuelle eller hensiktsmessige.

---

[77] *Udir*. Skoleskyss. Hentet 13. februar 2023 fra: https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/skyss/

[78] *Retten til skyss Udir-2-2019.* Rundskriv. Hentet 12. februar 2023 fra https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Skoleskyss/udir-2-2019-retten-til-skyss1/?depth=0&print=1#7.1-nar-er-fylkeskommunen-ansvarlig.

6.11 Om hensynet til barnets beste (FNs barnekonvensjon)

6.11.1 Bestemmelser i lov og forskrift

Barnets beste er en rettslig norm som skal tas hensyn til, blant annet i helhetsvurderinger ved utøvelse av faglig skjønn og oppfyllelse av andre juridiske rettigheter. Norge forpliktet seg til FNs barnekonvensjon i 1991 og vedtok den som norsk lov i 2003, blant annet i Grunnloven § 104 andre ledd. Det ble også vedtatt at denne normen skulle gis forrang foran annet lovverk dersom det skulle oppstå motstrid (Sandberg, 2016).

I opplæringsloven er prinsippet inntatt i kapittel 9 A, men – litt forunderlig – ikke i formålsparagrafen eller kapittel 1 for øvrig. Ordlyden i bestemmelsen i § 9 A-4 femte ledd tilsier imidlertid at den ikke kun har betydning for skolemiljøsaker, men for hele lovens virkeområde:

> «Kva som er best for elevane, skal vere eit grunnleggjande omsyn i skolen sitt arbeid.»

Hva som er barnets beste, vil variere ut fra hver enkelte, konkrete situasjon. Hjemmel som rettslig prinsipp er nedfelt i Barnekonvensjonens artikkel 3, som gjelder som norsk lov som følge av menneskerettighetsloven. Prinsippet gir seg utslag på ulike vis, herunder barns rett til å bli hørt og til medbestemmelse.

6.11.2 Utfordringer med regelverket

Våre resultater her er primært basert på funn fra intervjuene med ulike informantgrupper i case-kommunene, men det må her understrekes at datagrunnlaget er forholdsvis tynt.

Det finnes ingen rapporteringer på antall saker som berører barnets beste, verken i tilsynsdatabasen eller blant statsforvalternes klagesaker. I årsrapport skal imidlertid statsforvalterne rapportere på «Antall vedtak fra skoleeier med rettsanvendelsesfeil og/eller saksbehandlingsfeil er redusert [sic]». I årsrapport fra Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021) framkommer det i tilknytning til skolebyttesaker at statsforvalteren har veiledet kommunene om en mer konkret og individuell vurdering av hensynet til barnets beste, jf. barnekonvensjonens artikkel 3 og 12 (Årsrapport Statsforvalteren Oslo og Viken 2021: 80–81). I forbindelse med økt oppmerksomhet om barnets beste-vurderinger skal statsforvalteren i 2021 ha gitt flere medhold eller opphevelser i skolebyttesaker i 2021 sammenlignet med 2020. Vi kjenner ikke til om dette er tilfellet også blant de andre statsforvalterne. Flere informanter forteller at barnets beste-bestemmelsen ofte kommer til anvendelse i skolebyttesaker; mer om dette i punkt 6.12.

Et generelt inntrykk fra intervjuene er at man er kjent med barnekonvensjonen i skolene, og at hensynet til barnets beste i større grad tas med i vurderinger nå enn tidligere. Samtidig påpeker flere at det er utfordringer rundt det å tolke og avgjøre hva som er barnets beste i hver enkelt sak. Representanter fra forskjellige statsforvalterembeter sier at de forstår at kompleksiteten eksisterer ute i sektor, og at de opplever at det er usikkerhet rundt hvilke paragrafer i lovverket som skal tas mest hensyn til, samtidig som konvensjonen gjelder over dette. En forteller at de derfor har tatt konkrete grep:

> «Det har ført til at vi har laget veiledningsfilm knyttet til barns beste-vurderinger. Få kommunene på sporet av at når flere hensyn spiller inn, så må barns beste-vurderinger tas.»

En skoleleder spør seg om det er fare for at disse hensynene kan feiltolkes:

> «Det er interessant hvis et barn sier at barnets opplevelse er det viktigste av alt – men det er ikke alltid det er fasit og sant, barnets beste kan være helt andre ting. Det finnes utallige eksempler på barn og foreldre som spiller det kortet. Blir snevert ut fra hva det barnet har sagt – barnets egen opplevelse er en veldig sterk binding.»

Vedkommende sier videre at barnets rett til å bli hørt ikke er det samme som å gi barnet rett og forteller at det har oppstått situasjoner hvor ett barn har én versjon i en mobbesak,

men at lærerne og rektor vet at situasjonen er annerledes. Slike saker må en se opp mot bestemmelser i kapittel 9 A som i stor grad vektlegger barnets subjektive oppfattelse av forholdene. Her kan det være risiko for at man iverksetter tiltak som loven krever, men uten at dette nødvendigvis er til barnets beste.

En skoleleder mener at man forsømmer hensynet til barnets beste spesielt når det gjelder minoritetsgrupper; dette ved at fokuset på å få gjennomført grunnopplæring kommer foran hvordan selve kvaliteten på gjennomføringen er og hvordan gjennomføringen tar form:

> «Vi snakker om det ofte, men har få virkemidler for å legge til rette for at de skal få et godt og trygt opplæringsløp. Det kommer av at mange er opptatt av at de skal fullføre skolen på kortest mulig tid. Enkelte kan komme gjennom grunnskolen og videregående skole uten å kunne et ord norsk. Kanskje også dårlig i engelsk. En egen utfordring å få dette til å bli god opplæring for dem. Vi kan ikke pålegge heller, men vi kan tilby ekstra opplæring. Er ofte oppe til diskusjon dette. Det er en nasjonal utfordring, definitivt.»

I de rapporterte nøkkeltallene over klagesaker, jf. Tabell 4-2, finner vi blant annet 13 saker om § 2-10 bortvisning. Nøkkeltallene viser at det ble gitt medhold i rundt en tredjedel av disse sakene. En tredjedel av sakene ble også opphevet. Selv om det totale omfanget synes å være begrenset, tyder andelen av omgjørings- og opphevelsesvedtak på at dette er et utfordrende område. Noen informanter i case-kommunene nevnte at barns grunnleggende rettigheter, herunder hensyn til barnets beste, kommer i spill i slike saker.

Basert på intervjudataene har vi ikke grunnlag for å si noe om faktorer og forhold som bidrar til eller som hindrer at kommunen følger FNs barnekonvensjon og ivaretar hensynet til barnets beste.

6.11.3 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider

Utdanningsdirektoratet har utgitt en veileder om bruk av barnekonvensjonen i saksbehandling (høring av barn og barns beste-vurderingen) på sine nettsider. Det finnes også en veileder om vurdering av barnets beste sett opp mot prinsippet om det kommunale selvstyret. Videre har Utdanningsdirektoratet også i diverse rundskriv og veiledere tilgjengeliggjort informasjon om at barnets beste skal vurderes i ulike typer saker. Dette gjelder for eksempel i skoleskyss-saker,[79] i saker som gjelder tilrettelegging for barn og elever med stort læringspotensial[80] og i skolemiljø-saker.[81]

6.11.4 Oppsummering – hensynet til barnets beste

Vår undersøkelse gir ikke grunnlag for å konkludere sikkert i spørsmålet om lovkravet om å ta hensyn til barnets beste etterleves i opplæringssektoren. Intervjumaterialet kan tyde på at det kan være behov for å avklare hvordan lovkravet skal anvendes i 9 A-saker, eventuelt andre bestemmelser i opplæringsloven hvor det kan oppstå fortolkningsproblemer.

---

[79] *Udir*. Retten til skyss Udir-2-2019. Hentet 13. februar fra: https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Skoleskyss/udir-2-2019-retten-til-skyss1/8.-saksbehandling-og-klage/

[80] *Udir*. Veileder – tilrettelegging for barn og elever med stort læringspotensial. Hentet 13. februar fra: https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/veileder--tilrettelegging-for-barn-og-elever-med-stort-laringspotensial/4.-barnets-beste-og-retten-til-a-bli-hort/

[81] *Udir*. Skolemiljøtiltak – vurdere det beste for eleven. Hentet 13. februar fra: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/tiltak-skolemiljo/skolemiljotiltak-vurdering-av-elevens-beste/

6.12 Om nærskoleprinsippet

6.12.1 Bestemmelser i lov og forskrift

I opplæringsloven § 8-1 om skolen, heter det at:

> «Grunnskoleelevane har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til. Kommunen kan gi forskrifter om kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til. Kravet i § 38 første leddet bokstav c i forvaltningslova om kunngjering i Norsk Lovtidend gjeld ikkje.
>
> To eller fleire kommunar kan avtale at område i ein kommune soknar til ein skole i nabokommunen. Elles gjeld retten etter første ledd første punktum. Kommunane må gi likelydande forskrift om kva for område i kommunane som soknar til denne skolen. Kommunane skal opprette ein skriftleg samarbeidsavtale. Kommunestyret vedtar sjølv avtalen og endringar i denne. Samarbeidsavtalen skal minst innehalde fråsegn om:
>
> a. opprekning av avtalepartane og kva kommune som skal drifte skolen som dei gitte områda soknar til
>
> b. det økonomiske oppgjeret mellom kommunane, som kostnader til skyssordning
>
> c. varigheita på avtalen
>
> d. reglar for å tre ut av og avvikle samarbeidet, og
>
> e. anna som etter lov krev avtale.
>
> Etter søknad kan eleven takast inn på annan skole enn den eleven soknar til.»

6.12.2 Utfordringer med regelverket

Det er ikke rapportert om tilsyn innrettet mot bestemmelsene om nærskole i tilsynskalenderen (2020–2022).

Nærskoleprinsippet synes ikke å være en vesentlig utfordring med tanke på regeletterlevelse. Kun to prosent av respondentene i spørreundersøkelsen, totalt tre kommunale ledere, har svart at nærskolen er blant områdene som har gitt opphav til størst utfordringer. Alle disse kommunene har forholdsvis få antall skoler. Gjennomgangen av klagesaker hos statsforvalterne underbygger dette inntrykket. Rapportering av klagesaker hos statsforvalterne i 2021, jf. Tabell 4-1, viser at det ble registrert 284 klagesaker som omhandler § 8-1 om skoleplassering. Det ble gitt medhold i 17 prosent av sakene, noe som ligger nær gjennomsnittet for alle lovområdene. Prosentandelen saker som ble opphevet var 24, som er noe under gjennomsnittet for alle lovområdene samlet.

Flere informanter mener at nærskoleretten står sterkt i deres kommuner, og at de legger til rette for at den skal overholdes. Imidlertid kan det eksempelvis være utfordringer dersom det er fullt på skolene, og kommunen må vurdere andre alternativer. Det er også noen utfordringer knyttet til skolebyttesaker, særlig der elevene og/eller foreldrene selv ønsker at barnet skal bytte skole. I utgangspunktet tillates dette kun når hensyn til barnets beste legges til grunn.

Det kan også oppstå saker hvor forholdet mellom skole og elev er såpass utfordrende at nærskoleprinsippet blir utfordret. Dette er skolemiljøsaker etter kapittel 9 A og kan eksempelvis grunne i at den enkelte eleven er involvert i en eller flere mobbesaker og skolen må vurdere særskilte tiltak, herunder skolebytte. En representant for en statsforvalter sier:

> «Hva med de elevene som skolen ikke får det til med? Hvor det har virkelig tilspisset seg, og det resulterer i ufrivillig skolefravær, utrygt og lite godt miljø for den eleven, samt øvrige elever når den eleven er der. Da blir det komplekst når flere rettigheter møtes.»

6.12.3 Faktorer som fremmer og hemmer regeletterlevelse

Vi vil i det videre presentere våre funn fra spørreundersøkelsen og intervjuene knyttet til faktorer som fremmer og hemmer etterlevelse av lovbestemmelsene om nærskoleprinsippet. Det må imidlertid nevnes at datamaterialet på dette temaet er tynt.

På spørsmål om hvilke forhold eller faktorer som har bidratt til utfordringene på området, skriver to av de tre respondentene som i spørreundersøkelsen har oppgitt nærskoleprinsippet som en vesentlig utfordring, at skolevalg gir opphav til utfordringene. Én svarer at det er stor tiltaksbyrde/krevende å iverksette tiltak. Én annen svarer at det er mangel på retningslinjer. Her angis det at:

> «Hjemmel er ikke klar på at retten og plikten til skole/nærskole gjelder innenfor kommunen».

Et intervju med en representant for én av statsforvalterne gir inntrykk av at problematikk knyttet til etterlevelsen av lovbestemmelsene om nærskoleprinsippet er større i byområder, og at utfordringene kan skyldes manglende kompetanse. Skolene kan gjøre egne avgrensninger av skolekretser, gjennom utforming av egen forskrift, men som ikke skal utfordre nærskoleprinsippet. Likevel hender det at kommuner lager skolekretser som strider med nærskoleprinsippet, ifølge denne informanten.

I en tolkningsuttalelse fra Utdanningsdirektoratet gis det noen eksempler på lovstridige hensyn som enkelte kommuner legger til grunn i sine forskrifter. [82]

> «for eksempel 'lik belastning' på kommunens skoler, opprettholdelse av skoler med svakt elevgrunnlag, spredning av faglig sterke og svake elever, samling av minoritetselever og spesialundervisningselever osv.»

Den nevnte informanten gir inntrykk av at kommunene ikke er så flinke til å lage forskriftene, og at mangel på forvaltningskompetanse kan være en årsak til dette. Informanten opplyser også om at statsforvalteren mottar nokså mange klager om nærskoleretten, og inntrykket er at dette er en større utfordring i byområder:

> «Det er mer byer, [bynavn] og [bynavn] spesielt. Det skifter litt fra område til område, du lager en plan, et byområde, nytt byområde, unge folk får barn, så slutter de å få barn og flytter andre steder, da endres strukturen, ikke lett å planlegge, dette er lange prosesser. Litt mer fleksibilitet tror jeg er lurt, men skal kommunen lage forskrift, da trengs forvaltningskompetanse, men det er ikke der de er sterkest.»

Redegjørelsen over indikerer at hvorvidt kommunen har byområder kan påvirke etterlevelsen av bestemmelsene knyttet til nærskolen. Dette virker plausibelt, da folk i byområder bor tett og i sammenhengende bebygde områder, slik at det derfor i mindre grad er «naturlige» skiller mellom skolekretsene enn det kan være i grisgrendte strøk. Det kan tenkes at etterlevelsen av nærskoleprinsippet er lettere i en liten kommune der det flere naturlige skiller mellom kretsene, som dyrket mark, skogsområder, fjorder og fjell.

6.12.4 Ressurser på Utdanningsdirektoratets nettsider

Det finnes noen tolkningsuttalelser knyttet til nærskoleprinsippet som er utgitt på Utdanningsdirektoratets nettsider. Disse omhandler blant annet nærskoleprinsippet og skolekretsgrenser, søknad om skolebytte, vurdering av barnets beste sett opp mot prinsippet om det kommunale selvstyret, samt om nærskoleprinsippet ved kommunesammenslåing. Det er også lenket til et rundskriv (Udir-2-2012) om behandlingen av saker om skolenedleggelser og kretsgrenser på nettsidene.

---

[82] Utdanningsdirektoratets tolkningsuttalelse § 8-1 – Nærskoleprinsippet og skolekretsgrenser, 12.12.2014, gjengitt i Stette (2021)

Som nevnt over indikerer en informant at kommunene ikke har god nok kompetanse på å utforme forskrifter. Utdanningsdirektoratet har publisert en artikkel på de ordinære nettsidene sine, med oversikt over hva en lokal forskrift er, hva en kommune eller fylkeskommunen må huske når en lokal forskrift skal utformes og hvor det er krav om lokale forskrifter[83]

6.12.5 Oppsummering – nærskoleprinsippet

Klagevolumet og andelen omgjørings- og opphevelsesvedtak tilsier at det muligens er behov for noe kompetanseheving i kommunene. Gitt at det allerede finnes veiledningsmateriell, kan det være at ytterligere tiltak bør være i form av veiledning fra statsforvalterne.

6.13 Andre utfordringer

Intervjudataene viser at det er enkelte andre utfordringer med etterlevelse av opplæringsloven enn dem som er nevnt under de konkrete lovområdene over.

6.13.1 Grenseoppganger mot helselovgivningen

En utfordring som trekkes fram av flere av case-kommunene-informantene, er ressursbruk knyttet til elever med alvorlige diagnoser, slik som diabetes, epilepsi og andre tilstander som krever helseoppfølging – gjerne én-til-én – i løpet av skoledagen. Skoleledere synes det er svært utfordrende å finne løsninger for å ivareta disse elevene innenfor sine økonomiske rammer. Skolene blir ikke kompensert for ressursene som går med på slik oppfølging. Vi berørte spørsmålet så vidt i gjennomgangen av spesialundervisningsstatistikken i punkt 6.2.

Flere skoleledere opplever at grenseoppgangene mellom opplæringsloven og helselovgivningen er uklare, noe som skaper uklare ansvarsforhold. En skoleleder sier:

> «Utfordringen knyttet til elever med store helseutfordringer er altså et lovtolkningsspørsmål, samtidig som det er et spørsmål om ressurser. Hvor går grenseoppgangene mellom opplæringsloven og helselovgivningen? Er det skolens ansvar?»

Dette knyttes særlig til bestemmelsene i opplæringsloven om tilpasset opplæring og spesialundervisning. For eksempel utløser kapittel 5 i opplæringsloven – som regulerer retten til spesialundervisning – bruk av assistent, selv om oppfølgingen som eleven får, ikke er av pedagogisk art. En enhetsleder forteller:

> «I tillegg har du en annen kategori, barna som har en lettere fysisk utfordring, som gjør at de må ha en ekstra ressurs, men som ikke er spesialundervisning. I barnehagen kan man ha to ulike vedtak, men i opplæringsloven er det ingenting om det. For eksempel ved diabetes, eleven må ha en ekstra person, men det er ressurser vi bruker som ikke kommer fram noe sted. Har man mange slike barn, kommer det ikke fram hvorfor man bruker så mye ressurser.»

En skoleeier fortalte på den annen side at hun ved et tilfelle hadde motsatt seg at en elev hadde med seg en personlig assistent på BPA-ordningen til skolen – hun mente at assistentens arbeidsoppgaver var skolen ansvar å utføre.

I skolenes budsjetter framgår det ikke om ressursene er brukt på spesialundervisning eller håndtering av helsetilstander, noe som oppleves problematisk for flere case-kom-

---

[83] *Udir*. Lokale forskrifter. Hentet 13. februar 2023 fra: https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/saksbehandling/lokale-forskrifter/

muner. Det stilles spørsmålstegn ved hvorvidt det bør være skolenes ansvar å dekke disse utgiftene.

6.13.2 Særskilte utfordringer for fylkeskommunene

Enkelte av lovkravene gjelder kun videregående opplæring. Dette gjelder blant annet fraværsgrensa (jf. forskrift til opplæringslova § 3-9) og videregående opplæring i bedrift (oppl. kapittel 4). Blant de sju fylkeskommunene som svarte på spørreundersøkelsen, var det tre som oppga fraværsgrensa som en sentral utfordring, og to som oppga opplæring i bedrift som en utfordring. Det var ingen av respondentene som oppga andre utfordringer enn de faste svaralternativene vi hadde lagd.

For fraværsgrensa ble det oppgitt fem ulike faktorer som årsaker til utfordringene. Hensyn til andre bestemmelser i opplæringsloven eller annet lovverk, uklarheter eller tolkningsproblemer og dokumentasjonskrav ble oppgitt som viktige årsaker. Her opplyser en av respondentene også at dokumentasjon fra lege på elevfravær er en viktig utfordring.

Blant de to fylkeskommunene som oppgir videregående opplæring i bedrift som en utfordring, er det også flere årsaker som vektlegges som årsaker til utfordringene. Her angis både *uhensiktsmessig organisering og utilfredsstillende eller utilstrekkelig samarbeid internt i fylkeskommunen*, *tolkningsproblemer*, *dokumentasjonskrav* og *kapasitet*.

6.13.3 Oppsummering – andre utfordringer

Det kan synes som at det er behov for noen overordnede grensedragninger mellom skolenes og helse- og omsorgstjenestenes ansvar for elever med helsetilstander som krever oppfølging av medisinsk art. Kan hende er det nettopp en avklaring av begrepene «medisinsk art» og fysisk tilrettelegging som er påkrevet. Det er i den forbindelse mulig at den nye lovgivningen om samarbeidsplikt – herunder lovkravet om barnekoordinator – kan bidra til å gi et rettslig grunnlag for slik avklaring.

7 Diskusjon, konklusjoner og anbefalinger

I dette kapitlet diskuterer og oppsummerer vi hovedfunnene i rapporten. Til sist framsetter vi de viktigste anbefalingene.

Gatelykteffekten og andre metodespørsmål

I dette prosjektet har vi vært spesielt oppmerksomme på en observasjonsskjevhet som kalles *gatelykteffekten*. Dette handler om risiko for at oppmerksomheten styres i retning av de områdene der man har data, eller mot det som ulike aktører er mest opptatt av, og som dermed dominerer diskursen på feltet. I vår forskningsmetodikk har vi gjort flere tiltak for å motvirke at gatelykteffekten skulle påvirke konklusjonene i denne rapporten; først og fremst ved å bruke et mangfold av metoder og kilder for å belyse situasjonen på de ulike lovområdene.

Gatelykteffekten later ikke til å ha påvirket resultatene våre i vesentlig grad. Det er godt samsvar mellom kildene når det gjelder å påpeke hvilke deler av loven som gir opphav til utfordringer når det gjelder regeletterlevelse. Det skal dog sies at ingen respondenter eller informanter kom inn på en sak som i skrivende stund – og etter at vi var ferdige med vår datainnhenting – får stor oppmerksomhet i mediene, nemlig kommunenes tilsynsplikt med elever som får hjemmeopplæring.

Utfordringer med regelverket

De største utfordringene med regelverket knytter seg til tilpasset opplæring, spesialundervisning, kapitlet om skolemiljø (kapittel 9 A), bestemmelsene om kompetansekrav for lærere og klassestørrelse (lærernormen) samt vurdering av elever.

Kjønnsforskjellene i læringsutbytte er veldokumentert i forskningslitteraturen; gutter kommer totalt sett dårligere ut enn jentene. Dette er brudd på retten til tilpasset opplæring, og representerer i kraft av sitt omfang et alvorlig rettighetsbrudd. Dette er et samfunnsproblem som trolig krever innsats forankret i politiske styringssignaler fra statlig hold og en bred vifte av ulike virkemidler, blant dem endringer i lærer- og skolelederutdanningene og omfattende veiledningsmateriell. Vi har ikke kjennskap til om det forskningsmessige grunnlaget for en slik satsing er til stede.

Det store antallet tilsyn og gjennomsnittlige antall brudd på kontrollspørsmål per gjennomførte tilsyn indikerer at det er omfattende regelbrudd knyttet til skolemiljø – opplæringsloven kapittel 9 A. Dette bekreftes av andre kilder – ikke minst kommunene selv. Intervjuene avdekket også et svært høyt frustrasjonsnivå i kommunene – særlig knyttet til dokumentasjonskravene, uhensiktsmessige vedtak hos statsforvalterne og opplevde målkonflikter med arbeidsmiljøloven. Ut fra dette er det usikkert om ytterligere tilfang av veiledningsmateriell vil være et virkningsfullt tiltak på dette lovområdet.

Vi mener det kan være en målkonflikt mellom noe som tilsynelatende kan oppfattes som en rett til fravær av ethvert ubehag (jf. kapittel 9 A) på den ene siden, og retten til å lære livsmestring (jf. § 1-1 femte ledd) på den andre.

Det er en del brudd på bestemmelsene om kompetansekrav for lærere, og oftere i små kommuner enn i store. For lærernormen er bildet motsatt – kravene oppfylles større grad i små kommuner enn i store. Datamaterialet gir ikke grunnlag for å forklare dette mønsteret.

Den høye andelen opphevelsesvedtak i klagesaker knyttet til vurdering kan tyde på at skolene fortsatt har en vei å gå i å utvikle sin vurderingspraksis. Gitt de omfattende veiledningsressursene på Utdanningsdirektoratets nettsider, er det tvilsomt om ytterligere tilfang her vil ha vesentlig effekt på regeletterlevelsen. Likevel later det til å være behov for kompetanseheving i sektoren, trolig først og fremst blant det pedagogiske personalet.

Intervjuer og vår spørreundersøkelse viser at opplæringslovens bestemmelser om tilpasset opplæring – altså andre aspekter enn læringsutbytte – og spesialundervisning samt forholdet mellom de to, er utfordrende for kommunene å etterleve. Det samme gjelder bestemmelsen om tidlig innsats på 1.–4. trinn. Spesialundervisning er også gjenstand for et høyt antall klagesaker.

Et annet lovtolkningsproblem knytter seg til forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning. Vi deler bekymringen som framkom i Nordahl-utvalgets utredning – at såvidt mange elever med behov for tilrettelegging later til å falle mellom «spesialundervisnings- og tilpasset opplærings-stolene», og spør derfor om det er grunn til å gjøre en samlet revurdering av disse to lovområdene. Men vi mener også at det er behov for å avklare hvordan bestemmelsene om tilpasset opplæring og spesialundervisning skal avveies mot hverandre – både i utformingen av undervisningstilbudet og når man vurderer behovene til hver enkelt elev.

Våre undersøkelser viser også at noen lovområder gir opphav til utfordringer av mer moderat grad. Det gjelder bestemmelsene om gratisprinsippet, om rettighetene til språklige minoriteter, om skoleskyss og om nærskoleprinsippet.

Intervjumaterialet vårt kan tyde på at det ikke er avklart hvordan lovkravet om barnets beste-vurderinger skal anvendes i 9 A-saker, eventuelt andre bestemmelser i opplæringsloven hvor det kan oppstå fortolkningsproblemer.

Klagevolumet og andelen omgjørings- og opphevelsesvedtak knyttet til nærskoleprinsippet tilsier at det kan være behov for noe kompetanseheving i kommunene. Gitt at det allerede finnes veiledningsmateriell, kan det være at ytterligere tiltak bør være i form av veiledning fra statsforvalterne.

Til sist tyder intervjuene våre på at det er uklare grensedragninger mellom skolenes og helse- og omsorgstjenestenes ansvar for elever med helsetilstander som krever oppfølging av medisinsk art mens de er på skolen. Kan hende er det nettopp en avklaring av begrepene «medisinsk art» og fysisk tilrettelegging som er påkrevet, slik at man trekker opp grensedragningene mellom opplæringsloven og helselovgivningen og dermed mellom skolens og helse- og omsorgssektorens ansvar. De nye bestemmelsene om samarbeid og samordning i velferdstjenestelovgivningen later ikke til å ha skapt de nødvendige avklaringer så langt.

Faktorer og forhold som hindrer regeletterlevelse

Både intervjuene og spørreundersøkelsen tyder på at manglende økonomiske ressurser er en hovedårsak til brudd på reglene. Informanter og intervjuer framhever økonomi – eller ressurs- og kapasitetsproblemer – som en viktig årsaksfaktor for utfordringer når det gjelder tidlig innsats, tilpasset opplæring, spesialundervisning samt lærernormen. På disse områdene kan vårt materiale tyde på at det er et sprik mellom opplæringslovens ambisjoner på den ene siden og de økonomiske og ressursmessige realitetene i norsk kommunesektor på den andre. Dette vil i seg selv være et brudd på opplæringsloven (§ 13-10), som forplikter kommuner og fylkeskommuner til å stille nødvendige ressurser til disposisjon for å kunne oppfylle lovens krav.

Men den statistiske analysen underbygger ikke dette bildet. Vi finner i liten grad en statistisk sammenheng mellom kommunenes inntektsnivå og/eller andel av utgiftene som brukes på utdanning og etterlevelse av kompetansekrav på den ene siden, og omfanget av brudd på krav til lærertetthet på den andre. Noe av dette kan forklares med at kommuner med høye inntekter har fått mye rammefinansiering fordi de har stort utgiftsbehov. Det er derfor usikkert om frie inntekter et godt mål på kommunens handlefrihet til å prioritere opplæringssektoren.

Et funn som i noen grad peker i retning av at kommuner *har* et økonomisk handlingsrom, er case-studien av kommunen som vi omtaler som Liten3-nord, hvor politisk prioritering

av oppvekstsektoren i kommunen gir god regeletterlevelse. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å konkludere med tanke på hvor stort kommunes handlingsrom er generelt – og det er som sagt uvisst om frie inntekter er et godt mål på kommunens handlefrihet.

En annen viktig årsaksfaktor – særlig i mindre og perifere kommuner – er problemer med å rekruttere personell med riktig kompetanse, spesielt når det gjelder bestemmelsene om kompetansekrav, spesialundervisning og rettighetene til språklige minoriteter.

Både lærere, skoleledere og skoleeiere opplever aktivitetsplikten knyttet til skolemiljøsakene (kapittel 9 A) som uforholdsmessig krevende i svært mange enkeltsaker, spesielt på grunn av dokumentasjonskravene. Særlig § 9 A-5, som omhandler forhold der elev(er) opplever krenkelse av en ansatt ved skolen, oppleves som svært krevende. Dette skyldes blant annet at den ansatte selv ikke er deltakende part i den videre saksgangen, noe som gir grunn til å spørre om arbeidsmiljøloven i høy nok grad ivaretar den ansattes interesser i slike saker. Vi stiller derfor spørsmål om dette kapitlet er hensiktsmessig utformet, og det vil i så fall være usikkert om ytterligere tilfang av et allerede omfattende veiledningsmateriell vil være et virkningsfullt tiltak på dette lovområdet.

Til sist er det noen lovområder der problemer knyttet til skjønnsanvendelse og lovtolkning er årsak til utfordringer med regeletterlevelse. Dette gjelder særlig bestemmelsen om tidlig innsats på 1–4. trinn. I mange tilfeller er det utfordrende for skolene og skoleleder å vurdere *hvorvidt* lovbestemmelsen etterleves. Trolig henger dette sammen med tolkningsusikkerhet knyttet til den rettslige standarden som i lovteksten er formulert som: «står i fare for å bli hengande etter». Det later til å være behov for en avklaring av denne rettslige standarden og kanskje også utarbeiding av en felles, konkret standard i form av et spesifikt måltall på ferdigheter og/eller læringsmål, for eksempel knyttet til resultater på nasjonale prøver på 5. trinn.

Det er imidlertid viktig å være klar over at bildet av årsaksfaktorer knyttet til de ulike utfordringene med regeletterlevelse er sammensatt, og for flere av utfordringene er det ulike faktorer som virker sammen.

Faktorer og forhold som bidrar til regeletterlevelse

Suksessfaktorer som bidrar til etterlevelse av opplæringsloven «speiles» i faktorene som hindrer god regeletterlevelse. Ikke overraskende viser intervjudataene at god kompetanse og kapasitet samt administrative støttefunksjoner i kommunen er faktorer som fremmer etterlevelse. Andre suksessfaktorer kan imidlertid også være av stor betydning – samarbeid og profesjonsfellesskap mellom skoleledere, felles systemer, rutiner og maler samt en aktiv skoleeier som samarbeider med skolelederne. Sistnevnte kan bidra til at det utvikles og brukes felles rutiner og verktøy samt at skolelederne får veiledning i hvordan de skal prioritere. Dette stemmer med funn fra tidligere forskning på feltet, som viser at kommuner som lykkes best med å løfte kvaliteten på elevenes opplæring blant annet kjennetegnes av at skoleeierne er tett på skolene og fører en tett dialog med rektorene. Og sist, men ikke minst; Liten3-nord-case-studien viser at kommunens prioritering av oppvekstsektoren kan bidra til økt regeletterlevelse.

Vår undersøkelse gir ikke grunnlag for å avgjøre om det ville være hensiktsmessig med sterkere styringssignaler til sektoren i retning av noe som kan framstå som et «godt grep» – nemlig konsentrasjon av spesialundervisningsressursene mot de elevene som har størst behov, og tilpasset opplæring for de med små til moderate behov. Et annet godt grep synes å være at det etableres en felles forståelse mellom skoleeier, skoleledere og PPT i hver kommune om hvilke læringsutfordringer som man som hovedregel tar sikte på å løse gjennom tilpasset opplæring, og hvilke som bør løses gjennom vedtak om spesialundervisning. Formålet er å skape samsvar mellom vedtakene og utformingen av undervisningstilbudene på skolene. Vi usikre på om det er mulig å utarbeide veiledere eller andre tiltak som kan stimulere til slike løsninger, siden det er forhold og forutset-

ninger ved den enkelte kommune og skole – og ikke minst ved den enkelte elev – som må vektlegges mest.

Det er ganske mange klager på kommunenes vedtak etter opplæringsloven kapittel 7 om skoleskyss, og en høy andel av vedtakene omgjøres eller oppheves av statsforvalter. Det later til å være tilfredsstillende veiledningsressurser tilgjengelig, og det er ingen statlige tiltak som peker seg ut som spesielt aktuelle eller hensiktsmessige for å sikre bedre regeletterlevelse i første instans. Et godt grep for å sikre likebehandling innad i kommunen ser ut til å være at saksbehandlingsansvaret plasseres hos kommuneadministrasjonen, og ikke lokalt på hver enkelt skole.

Vi har pekt på sammenheng mellom kommunestørrelse og sentralitet – på den ene siden – etterlevelse av enkelte regler – på den andre. For øvrig har vi ikke funnet kjennetegn ved kommuner som har lav henholdsvis høy grad av regeletterlevelse.

Statlige tiltak som er iverksatt for å bidra til regeletterlevelse

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at tilsyn oppleves som en virksomhet som bidrar til økt regeletterlevelse. Det er likevel en gjennomgående oppfatning blant informantene i kommunene at tilsyn – særlig etter fylkessammenslåingene – oppleves som kontrollrettet, og at den veiledende funksjonen med fordel kan styrkes. Mange er bekymret for omdømmerisiko knyttet til tilsynene.

Videre gir intervjuene inntrykk av at statsforvalternes tilsyn i hovedsak er enhetlig i utførelse og praksis. De fleste representantene fra statsforvalterne opplever at tilsyn som de utfører på vegne av Utdanningsdirektoratet, har relativt rigide rammer sammenliknet med andre tilsynsområder, herunder helsetilsyn og tilsyn etter barnevernloven. Informantene etterlyser større valgfrihet av tilnærminger for tilsyn etter opplæringsloven.

Statsforvalternes tilsynsaktivitet i hovedsak er rettet mot lovområdene skolemiljø, spesialundervisning, lærernormen og kapittel 4 A, som omhandler opplæring for voksne. På noen av disse påvises det også høye antall brudd på kontrollspørsmål per gjennomførte tilsyn, særlig på skolemiljø, spesialundervisning skoleskyss og kapittel 4 A.

Evalueringen av lærernormen viser at den har ført til økt ressursinnsats i skolene. Men både evalueringen og intervjumaterialet og spørreundersøkelsen i vårt prosjekt tyder på at dagens bestemmelse om lærernorm er til hinder for fleksibel og behovsrettet fordeling av lærerressurser mellom klasser og mellom skoler.

I spørreundersøkelsen fikk kommune- og fylkeskommunelederne spørsmål om hvilke statlige kompetansehevingstiltak som de vurderer som mest nyttige for å løse utfordringer når den nye opplæringsloven skal implementeres. De alternativene som blir krysset av for av flere enn 50 prosent av respondentene er tilskudd til kompetanseutvikling (for eksempel De-Komp), etter- og videreutdanning for skoleledere og lærere, utdanningsdirektoratets kompetansepakker og økt vekt på lovforståelse i grunnutdanningene (lærerutdanningen).

Spørreundersøkelsen var ikke innrettet på å kartlegge hvordan kommuner og fylkeskommuner oppfatter at spesifikke statlige tiltak fungerer med tanke på å bidra til regeletterlevelse på spesifikke lovområder. Med dette menes at vi ikke har kartlagt hvordan spesifikke tiltak fungerer på hvert lovområde (se forklaring i punkt 2.7). Heller ikke intervjumaterialet vårt gir grunnlag for å si noe om dette. Vårt inntrykk er at de fleste informantene ikke bruker – eller eksponeres for – de ulike tiltakene i et tilstrekkelig omfang og med tilstrekkelig hyppighet til å kunne gi kvalifiserte vurderinger av dette i en utstrekning som kunne gjøre oss i stand til å vurdere dette med noen tilfredsstillende grad av systematikk.

For hver av lovområdene som er omtalt i kapittel 6 har vi kort beskrevet og vurdert informasjonsmateriellet som er tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets nettsider. Vi vurderer det slik at det er et tilfredsstillende tilfang av nettressurser på lovområdene tilpasset opp-

læring, spesialundervisning, skolemiljø og kompetansekrav. Vi har allerede nevnt at utfordringene på disse områdene i liten grad lar seg påvirke av pedagogiske virkemidler.

Det er lite veilednings- og informasjonsmateriell på lovområdet lærertetthet/lærernorm, men her later det ikke til å foreligge udekkede behov i vesentlig grad.

Selv om det finnes noe materiale på tidlig innsats, later det til å være behov for ytterligere veiledningsmateriale på hvordan den rettslige standarden «står i fare for å bli hengande etter» skal operasjonaliseres.

Vårt materiale kan tyde på at det er behov for tydeliggjøring av gratisprinsippet i veiledningsmateriellet. I håndteringen av turer og sosiale arrangementer kan kommuner og skoler komme opp i det som kan oppleves som et dilemma mellom «gode opplevelser med egenbetaling» og «god praktisering av gratisprinsippet».

Det finnes omfattende veiledningsressurser knyttet til bestemmelsene om språk og språklige minoriteter. Likevel angis mangel på kompetanse og problemer med lovtolkning som viktige årsaker til regelbrudd. Dette kan tyde på at veiledningsressursene bør gjennomgås med tanke på innhold og innretning, og at man kan vurdere å styrke statsforvalternes veiledningsaktiviteter på dette lovområdet. En pedagogisk praksis som kan utforskes, er digital fjernundervisning i språk, organisert interkommunalt, regionalt eller sentralt.

Anbefalinger

Ut fra drøftingene og konklusjonene ovenfor utleder vi følgende anbefalinger:

Tiltak mot manglende etterlevelse av regler om vurdering bør etter vår oppfatning settes inn primært i lærer- og skolelederutdanningene. Her vil det trolig kreves støtte i forskningsbasert kunnskap om hvordan vurdering kan bidra til økt læringsutbytte.

Vi mener det er behov for å avklare hvordan bestemmelsene om tilpasset opplæring og spesialundervisning skal avveies mot hverandre – både i utformingen av undervisningstilbudet og når man vurderer behovene til hver enkelt elev.

Det later til å være behov for ytterligere veiledningsmateriell for å avklare hvordan lovkravet om barnet beste-vurderinger skal anvendes i 9 A-saker samt eventuelt også andre bestemmelser i opplæringsloven hvor det kan oppstå fortolkningsproblemer.

Det later også til å være behov for veiledning fra statsforvalterne om praktisering av nærskoleprinsippet.

Vi anbefaler å avklare nærmere hvordan ansvaret for ulike typer tilrettelegging for elever med tilstander som krever oppfølging av medisinsk art skal fordeles mellom skolen og helse- og omsorgstjenestene.

Vi anbefaler også å avklare hvordan bestemmelsen om tidlig innsats skal forstås, og hvilke måltall som skal brukes i monitorering, tilsyn og evaluering.

Vi anbefaler også å tydeliggjøre overfor kommunene hvordan gratisprinsippet skal praktiseres.

Vi anbefaler å gjennomgå veiledningsressursene knyttet til bestemmelsene om språk og språklige minoriteter med tanke på innhold og innretning. Det bør også vurderes å styrke statsforvalternes veiledningsaktiviteter på dette lovområdet.

Det bør vurderes om Utdanningsdirektoratets oppdrag om tilsyn etter opplæringsloven kan legge opp til en mindre rigid tilnærming. Et springende punkt her vil være avveiningen mot hensynet til å oppnå enhetlig praksis på tvers av embetene.

Det bør vurderes å iverksette forskning på effekten av tilsyn på kvalitet og måloppnåelse i skolen.

Litteratur

Andenæs, K. (2016). *Metode for tilsyn – en juridisk og rettssosiologisk vurdering av hjelpemidlene for gjennomføring av tilsyn i skolen*. I Andenæs, K. og Møller, J. (Red.), Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk. Oslo: Universitetsforlaget.

Andenæs, K. og Møller, J. (2016). (Red*.). Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Aune, H. (2016). «Rettslige standarder i opplæringsloven og barnehageloven. Om retten til likt pedagogisk utbytte uavhengig av kjønn». I Andenæs, K. og Møller, J. (Red.), *Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Bonello, M. og Meehan, B. (2019). «Transparency and Coherence in a Doctoral Study Case Analysis: Reflecting on the Use of NVivo within a 'Framework' Approach". *The Qualitative Report*, årgang 24, nr. 3, How To Article 1, s. 483-498

Deloitte (2019). *Evaluering av nytt kapittel 9 A i opplæringsloven*. (Deloitte rapport: 2019). Utgiver: Utdanningsdirektoratet. Hentet 19.01.23 fra: https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2019/evaluering-av-kap.-9a-i-opplaringsloven-2019.pdf

DFØ (2020). *Veileder i etatsstyring*. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Hentet 19.01.23 fra: https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/etatsstyring/veileder-i-etatsstyring

Federici, R.A., Gjerstad, C., Vaagland, K., Larsen, E., Rønsen, E. og Hovdhaugen, E. (2017). *Spørsmål til Skole-Norge våren 2017: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere*. (NIFU Rapport 2017: 12). Hentet 19.01.23 fra: https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/handle/11250/2447569

Fjellvang, A.C. og Langerud, H.J. (2019). *«Lavere terskel, raskere på» – En kvalitativ studie av hvordan rektorer håndterer aktivitetskravet i opplæringslovens kapittel* 9 A-*4.* [Masteroppgave, Universitetet i Oslo]. Hentet 19.01.23 fra: https://www.duo.uio.no/handle/10852/72899

Helgøy, I. og Serigstad, S. (2004). *Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og komm*unene. Stein Rokkan Centre for Social Studies, Universitetet i Bergen. Hentet fra 19.01.23 fra: Microsoft Word - N09-04.Helgoy-Serigstad.doc (unit.no)

Holm, V.N. og Møller, J. (2016). «Tilsyn – en hjelp i forebyggende arbeid med skolemiljøet?» I Andenæs, K. og Møller, J. (Red.), *Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk mellom pedagogikk, juss og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Jakhelln, H. og Møller, J. (2016). «Retten i skolen – styring og sikring». I Andenæs, K. og Møller, J. (Red.), *Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kaplan, A. (1964). *The Conduct of Inquiry: Methodology for Behavioral Science*. Transaction Publishers.

KD. (2008). *Kvalitet i skolen* ((Meld. St. 31 (2007–2008)). Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 19. januar 2023 fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/806ed8f81bef4e03bccd67d16af76979/no/pdfs/stm200720080031000dddpdfs.pdf

KD. (2017). *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø).* (Prop. 57 L, 2016–2017). Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 19. januar 2023 fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/5f86ff7bd94e4810acf13e4a5f772a9c/no/pdfs/prp201620170057000dddpdfs.pdf

KD. (2019). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* (Meld. St. 6 (2019–2020)). Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 19. januar 2023 fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/3dacd48f7c94401ebefc91549a5d08cd/no/pdfs/stm201920200006000dddpdfs.pdf

KD. (2021). Høringsnotat. Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet 19.01.23 fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/e069262e09fa47d2b8ef4ddb3d971d9e/horingsnotat-forslag-til-ny-opplaringslov-og-endringer-i-friskolelove.pdf.

Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet (1998). *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. (Ot. prp. nr. 46 (1997-1998)). Hentet 19. januar 2023 fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-46-1997-98-/id158981/

Lillejord, S., Bolstad, A.K., Fjeld, S.E., Lund, T., Myhr, L.A. og Ohm, H.M. (2021). *En skole for vår tid*. (Sluttrapport fra Ekspertgruppen for skolebidrag). Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Lyng, S.T. og Myrvold, T. (2021). *Evaluering av ny kompetansemodell. Temanotat 3: Forfasen i oppfølgingsordningen for 2020-uttrekket*. (AFI Rapport 2021: 9). Hentet 19.01.23 fra: https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/2837699

Mathiesen, T. (2005). *Retten i samfunnet: En innføring i rettssosiologi*. Oslo: Pax Forlag.

Mausethagen, S., Shavard, G., Knudsmoen, H., Lorentzen, M. og Osland, O. (2019). *Regelverksetterlevelse i grunnopplæringen*. Oslo Metropolitan University. Senter for profesjonsstudier. Hentet 19.01.23 fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/3a08b44df1e347619e32db47d13ac0cd/no/sved/2.pdf

Meld. St. 6 (2019-2020). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO.* Kunnskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/?ch=1

Møller, J. og Karseth, B. (2016). «Profesjonell skjønnsutøvelse og kravet til tilpasset opplæring». I Andenæs, K. og Møller, J. (Red.*). Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 199–215). Oslo: Universitetsforlaget.

Møller, J. og Ottesen, E. (2016). «Et godt psykososialt skolemiljø – rettslig regulering og yrkesetiske normer». I Andenæs, K. og Møller, J. (Red.). *Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Møller, J. og Sivesind, K. (2016). «Rektorers blikk på opplæringslovens rettslige regulering». I Andenæs, K. og Møller, J. (Red.). *Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Nordahl, T. m.fl. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge*. Bergen: Fagbokutvalget

NOU 2015:2 (2015). *Å høre til: Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2019:23 (2019). *Ny opplæringslov*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2019:3 (2019). *Nye sjanser – bedre læring. Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Pedersen, C., Reiling, R.B., Vennerød-Diesen, F.F., Alne, R. & Skålholt, A. (2022). Evaluering av norm for lærertetthet: Sluttrapport. (NIFU Rapport: 2022:12).

Proba. (2022). *Utredning om nye ordninger for klagebehandling og lovlighetskontroll.* (Proba-rapport 2022-18). Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Proba. (2022). *Samstemt – men ikke koordinert eller samkjørt. Kunnskapsdepartementets føringer knyttet til Laget rundt barnet og eleven*. (Rapport 2023–5). Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Prop. 57 L (2016–2017). Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø). Hentet frå: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-57-l-20162017/id2539013/

Statsforvalteren i Oslo og Viken. (2020). Årsrapport 2020. Hentet fra: https://styringsportalen.statsforvalteren.no/Arkiv

Sandberg, K. (2016). «Barnets beste i skolen». I Andenæs, K. og Møller, J. (Red.), *Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk mellom pedagogikk, juss og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Sandvik, L.V. og Buland, T. (Red.). (2013). *Vurdering i skolen. Operasjonaliseringer og praksiser*. Trondheim: NTNU Skole- og læringsforskning.

Sivesind, K., Skedsmo, G., og Hall, J.B. (2016). «Et felles nasjonalt tilsyn: Om rammeverk og reformbaner gjennom historien». I Andenæs, K. og Møller, J. (Red.) *Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 99–119). Oslo: Universitetsforlaget.

Stette, Ø. (2021). *Opplæringslova og forskrifter. Med forarbeider og tolkninger 2021–2022*. Bergen: Fagbokforlaget.

Utdannings- og forskingsdepartementet (2002). *Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Om skolemiljøet til elevane).* (Ot. prp. nr. 72. (2001–2002)). Hentet 19. januar 2023 fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/eebd76cc78634ed09a75d271e1e525f5/nn-no/pdfa/otp200120020072000dddpdfa.pdf

Utdannings- og forskingsdepartementet (2004). *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova. (Ot. prp. nr. 55 (2003–2004))*: Hentet 19. januar 2023 fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/98d4edbbe3b44eb4bb57a1e9f623b356/nn-no/pdfs/otp200320040055000dddpdfs.pdf

Udir. (2018). *Fylkesmannens tilsyn med barnehage- og opplæringsområdet i 2017*. Hentet 17.01.23 fra: https://www.udir.no/globalassets/filer/tilsyn/tilsynsrapporter/fms-tilsyn-barnehage-opplaring-2017.pdf

Udir. (2016). *Prosjektrapport: Regelverk i praksis 2014-2016*. Hovedprosjektet. (Internrapport).

Udir. (2021, 11.januar). Veilederen Spesialundervisning. Hentet 19. januar 2023 fra: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialundervisning/Spesialundervisning/

Wendelborg, C., Røe, M. og Buland, T. (2018). *Læringsmiljøprosjektet. Sluttrapport fra evalueringen av Læringsmiljøprosjektet*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Waagene, E., Larsen, E.H., Vaagland, K. og Federici, R.A. (2017). *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2017: Analyser og resultat fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere*. (NIFU Rapport 2017: 31). Hentet

19.01.23 fra: https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2482853/NIFUrapport2017-31.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Aamlid, A.K. (2014). *Skoleeiers ansvar for å tilpasse opplæringen i grunnskolen*. [Masteroppgave, Universitetet i Oslo]. Hentet 19.01.23 fra: https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/42693/1/503.pdf

Vedlegg 1 – Statistisk analyse

Analyse av statistikk – faktorer som kan påvirke regeletterlevelse

Vi vil her presentere og drøfte analyser av sammenheng mellom kjennetegn ved kommunene og deres oppfyllelse av krav i loven.

Det er mange kjennetegn ved kommunenes som kan tenkes å samvariere med oppfyllelse av krav. Våre valg av data om kommunene er basert å hypoteser om hva som hemmer og fremmer etterlevelse av regelverket:

- Kommunenes inntektsnivå: Det er nærliggende å anta at det er lettest for kommuner med høye inntekter per innbygger å overholde reglene, for eksempel om bemanning
- Kommunenes prioritering av utdanning: Kommuner som bruker mye ressurser på utdanning, kan lettere oppfylle lovens minstekrav
- Kommunens størrelse: Det kan være enklere å rekruttere personer med relevant kompetanse i byer enn i mer spredtbygde strøk. Kommuner med mange innbyggere vil derfor lettere kunne oppfylle kompetansekrav
- Kommunenes sentralitet: Hvis det er bedre tilgang til personer med relevant kompetanse i byer, kan små kommuner som ligger nær store befolkningssentra lettere klare å oppfylle kompetansekrav enn andre små kommuner

For å analysere forskjeller i grad av lovoppfyllelse knyttet til kompetansekrav, har vi derfor innhentet statistikk fra KOSTRA om antall innbyggere, frie inntekter per innbygger, prosentandel utgifter til grunnskole og sentralitet.[84]

Tabell a viser beskrivende statistikk for faktorene. Sentralitet er angitt fra 1 til 6, hvor 1 indikerer kommunene som er mest sentrale.

Tabell a. Beskrivende statistikk, antall innbyggere, sentralitet, andel utgifter grunnskole og frie inntekter per innbygger, 2021

	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum	Observasjoner
Antall innbyggere	15 204	188	699 827	357
Sentralitet	4,6	1	6	356
Andel utgifter grunnskole	13,3	6,7	23,0	357
Frie inntekter per innbygger	74 242	42 948	196 346	357

Det er til dels sterke statistiske sammenhenger mellom en del av disse variablene. For eksempel er de fleste sentrale kommuner store i innbyggertall. Dermed er det sterk (positiv eller negativ) korrelasjon mellom kommunenes sentralitet og størrelse.

I deler av kommunenes tjenesteproduksjon er det stordriftsfordeler. For å oppnå en gitt tjenestekvalitet, må små kommuner derfor ha høyere inntekt per innbygger enn store kommuner. Gjennom inntektssystemet, fordeles mesteparten av kommunesektorens

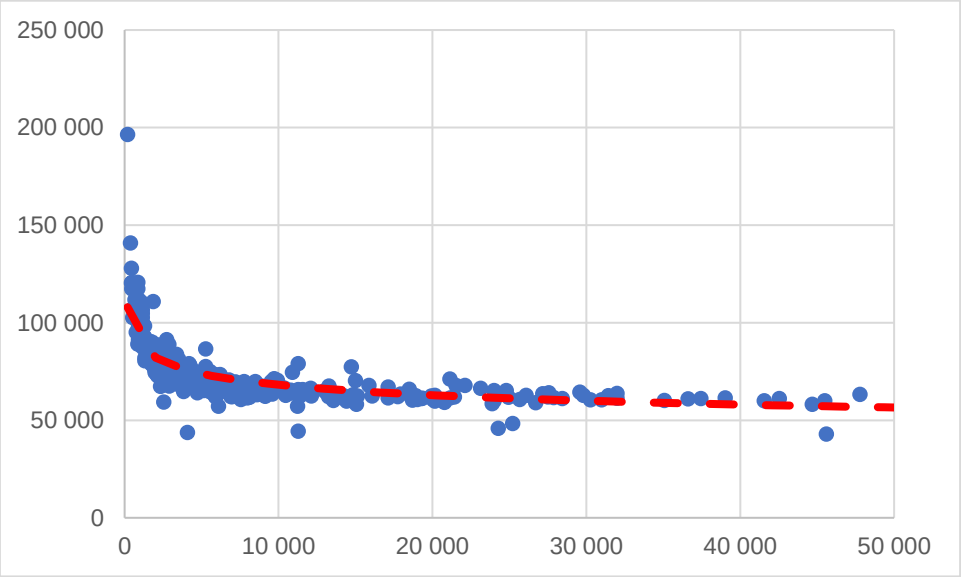
[84] Antall innbyggere 2021: SSB tabell 11820. Frie inntekter per innbygger: SSB tabell 12134. Sentralitet: SSBs sentralitetsindeks 2020. Utgifter grunnskole: Kommuneregnskap, SSB tabell 12362: Andel av totale utgifter målt i brutto driftsutgifter på funksjon/tjenesteområde.

samlede inntekt ut fra et mål om at alle skal ha like godt utgangspunkt for en gitt tjenestestandard. I fordelingen tar man altså hensyn til de nevnte stordriftsfordelene. Derfor er det en tendens til at små kommuner får høyere inntekt per innbygger enn store kommuner.

Stordriftsfordelene er særlig store mellom små og mellomstore kommuner, men mindre og kanskje helt fraværende mellom kommuner over en viss terskel (rundt 50 000 innbyggere). Dessuten er det en tendens til opphopning av sosiale problemer i de største byene. Derfor har de største byene behov for høyere inntekt per innbygger enn mindre kommuner, selv om de driver visse funksjoner (herunder skoler) mer kostnadseffektivt enn mindre kommuner.

Figur a viser sammenhengen mellom inntektsnivå og innbyggertall for kommuner opp til 50 tusen innbyggere. Videre har vi lagt inn en trendlinje som er loglineær. Den representerer en statistisk sammenheng mellom inntektsnivået i kommunene og logaritmen til innbyggertallet

Figur a. Sammenhengen mellom frie inntekter per innbygger (vertikal akse) og kommunenes folketall (horisontal akse). Kommuner <50 000 innbyggere. Loglineær trendlinje



Tabell b viser at det er sterk negativ korrelasjon mellom inntektsnivået og kommunenes størrelse og sentralitet, men sterk positiv samvariasjon mellom kommunestørrelse og sentralitet.

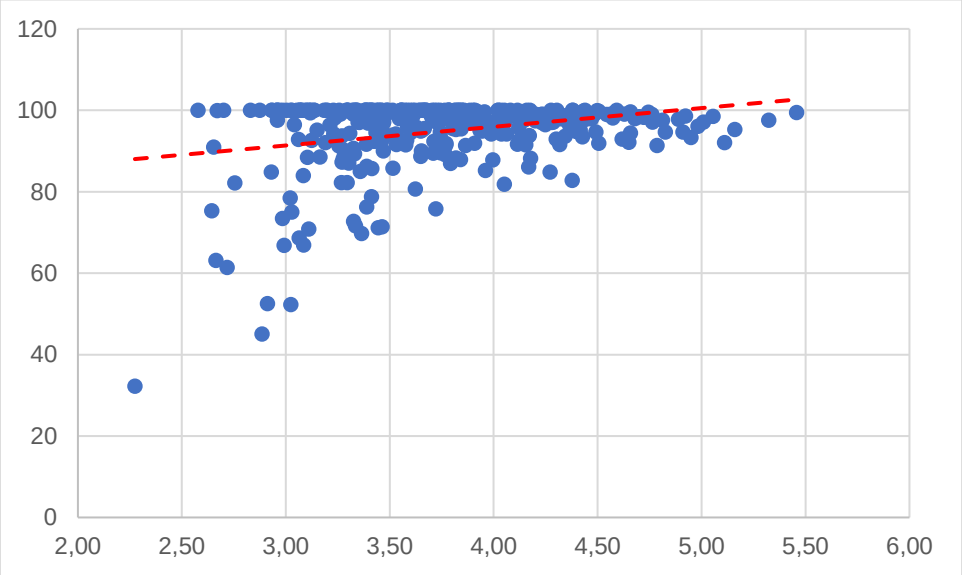
Tabell b. Korrelasjon mellom kommunevariable

	Log innb.	Sentralitet
Inntekt	-0,78	-0,79
Log innb.	.	0,87

Når man ser på bivariate sammenhenger mellom etterlevelse av opplæringsloven og ulike kjennetegn ved kommunene, skaper sterke korrelasjoner store problemer for

tolkningen. For eksempel vi ser Figur b at det er en tendens til at store kommuner oppfyller kompetansekravet ved tilsetting i større grad enn mindre kommuner. Tendensen er representert ved den røde trendlinjen. Men hvilken rolle spiller sentralitet og kommuneinntekt i denne sammenhengen?

Figur b. Sammenheng mellom oppfyllelse av krav til kompetanse ved tilsetting (% av lærerne som opp fyller kravet) og kommunestørrelse (logaritmen til innbyggertallet)



I Tabell c har vi oppsummert bivariate sammenhenger mellom kjennetegn ved kommunene og oppfyllelse av kravene i opplæringsloven.

Tabell c. Korrelasjon mellom oppfyllelse krav i opplæringsloven og kjennetegn ved kommunene.

	Kompetansekrav norsklærere	Kompetanse lærere	Lærernormen
Inntekt	0,08	-0,46	0,33
Log innb.	-0,06	0,29	-0,41
Sentralitet	-0,06	0,33	-0,46

Man ser en klar positiv samvariasjon mellom oppfyllelse av lærernormen og kommunenes inntektsnivå, men en negativ samvariasjon mellom inntektsnivået og oppfyllelse av kompetansekravet. Dette kan ved første øyekast framstå som paradoksalt, men når man tar hensyn til at det er sterk (negativ) samvariasjon mellom kommunestørrelse og inntektsnivå, kan resultatene likevel gi mening: Kommuner med høye inntekter er jevnt over små og usentrale. Små kommuner har små klasser og dermed sjelden utfordringer med lærernormen, men de kan ha større utfordringer med rekruttering av nok lærere som oppfyller kompetansekravene.

Ser man på sammenhengen mellom innbyggertall og de samme kravene, har samvariasjonene motsatt fortegn. Dette kan forklares med at kommunene med høy inntekt tenderer til å være små og usentrale.

Vi finner små forskjeller mellom resultatene for henholdsvis innbyggertall og sentralitet. Dette kan forklares med den sterke samvariasjonen mellom sentralitet og innbyggertall («to mål på det samme»).

Gjennom statistisk analyse har vi forsøkt å isolere betydningen av de tre faktorene: Inntekt, folketall og sentralitet. På grunn av de sterke statistiske sammenhengene mellom disse variablene har vi gjort tilpasninger for å isolere effektene.

For å få mer presise resultater, har vi bearbeidet målet for frie inntekter per innbygger. Først har vi regnet en statistisk sammenheng mellom innbyggertall og inntektsnivå per innbygger. Dette gir grunnlag for å beregne «et normalnivå» for inntekt betinget av kommunestørrelse. Vi har så beregnet den enkelte kommunes inntektsnivå relativt til dette normalnivået. Variabelen «Relativ inntekt» som vi har brukt i regresjonsanalysene er dermed et uttrykk for kommunenes inntektsnivå relativ til andre kommuner med samme størrelse.

I regresjonsanalyse beregnes det partielle «effekter» av variablene: Hva er betydning av inntektsnivået, når man kontrollerer for samvariasjonen mellom inntektsnivå, kommunestørrelse og kommunenes sentralitet? Vi har laget regresjonsanalyser for oppfyllelse av hvert av de tre kravene i loven. Analysene er laget for flere kombinasjoner av variable. Vi kommenterer ikke alle resultatene, men de vi finner mest interessante, herunder analyser der både kommunestørrelse (log (Innb)) og relativ inntekt inngår samtidig.

Krav til kompetanse ved tilsetting

Tabell d viser resultater for kompetansekrav ved tilsetting. Vi kommenterer her bare Modell 5 som viser effektene av både inntekt og kommunestørrelse. Vi ser at oppfyllelse

- Øker med kommunestørrelse
- Faller med inntektsnivået

Det er viktig å ta hensyn til at i denne analysen er det de partielle virkningene som vises. Disse kan være forskjellig fra de bivariate sammenhengene.

Resultatet for inntekt framstår som paradoksalt, både intuitivt og sett opp mot data fra intervjuer og spørreundersøkelser. En delvis forklaring er at kommunenes inntektsnivå for en stor del er styrt av deres behov. En kommune med høy andel eldre vil få tildelt høy inntekt gjennom inntektssystemet. Men disse forholdene gjør ikke denne kommunen bedre posisjonert for å oppfylle opplæringslovens krav enn en kommune med få eldre og lavere inntekt.

Tabell d. Bivariat og multivariat regresjonsanalyse av oppfyllelse av kompetanse for tilsetting 1.–4. trinn, lineær regresjon. (Tabellen er identisk med Tabell 6-2 på side 92.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
Konstant-ledd	78,8***	101,5***	113,6***	88,9***	93,0***
Log innbyggerantall	1,85***				2,31***
Sentralitet		-1,44***			
Frie inntekter (i 1000 kroner)			-0,24***		
Andel utgifter grunnskole				0,45*	
Relativ inntekt					-0,18***
R^2	0,07	0,05	0,20	0,02	0,18
N	357	356	357	357	357

Modell 5 viser en multivariat regresjonsanalyse hvor vi se på sammenhengen mellom vårt mål på *relativ inntekt* og lovoppfyllelse. Vi ser at innbyggertall fortsatt er signifikant korrelert med lovoppfyllelse, altså at store kommuner har høyere grad av lovoppfyllelse enn små. Relativ inntekt er negativ og signifikant korrelert med lovoppfyllelse, altså at kommuner med relativt sett høyere andel frie inntekter enn andre kommuner med samme størrelse, har lavere grad av lovoppfyllelse.

Krav til kompetanse i norsk

I Tabell e viser vi regresjonsanalyser for oppfyllelse av kompetansekrav i norsk 1.–7. trinn. Resultatene viser at ingen av variablene, hverken innbyggertall, sentralitet, frie inntekter eller andel utgifter grunnskole er signifikant korrelert med kompetansekrav i norsk. Resultatene gir ingen støtte til at faktorene har betydning for å nå kompetansekrav for norsk på barnetrinnet.

Tabell e. Bivariate regresjonsanalyser av oppfyllelse av kompetanse i norsk, 1.–7. trinn, lineær regresjon.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Konstant-ledd	92,0***	85,2***	84,0***	85,4***
Log innbyggerantall	-0,50			
Sentralitet		0,55		
Frie inntekter (i 1000 kr)			0,05	
Andel utgifter grunnskole				0,17
R^2	0,004	0,005	0,006	0,002
N	357	356	357	357

Lærernormen

Tabell f viser resultatene resultater for regresjonsanalyse av kommunenes oppfyllelse av lærernormen.

Modell 1 viser den bivariate sammenhengen mellom innbyggertall (log) og andel skoler som oppfyller lærernormen. Vi ser at sammenhengen er negativ og signifikant på 1 prosent nivå, altså at jo større kommunen er, jo færre skoler fyller kravet til lærernormen. Resultatet støtter intervju- og spørreundersøkelsesdataene hvor det framkommer at utfordringene med å nå kravene til lærernormen er større i store en i små kommuner.

I modell 2 viser vi den bivariate korrelasjonen mellom sentralitet og andel skoler som oppfyller lærernormen. Sentralitet går fra 1-6, hvor 1 indikerer de mest sentrale kommunene og 6 de mest perifere kommunene. Regresjonen viser at jo mer perifer kommunen er jo mer etterlever kommunen kravene til lærertetthet.

I modell 3 har i den bivariate korrelasjonen mellom frie inntekter og lovoppfyllelse av lærernormen. Regresjonen viser at jo høyere frie inntekter kommunene har jo høyere grad av lovoppfyllelse har de.

I modell 4 viser vi korrelasjonen mellom andel utgifter til grunnskole og lærernormen. Koeffisienten for andel utgifter er negativ og signifikant på 1 prosent nivå, og betyr at

kommuner med høye andel utgifter til grunnskole har lavere måloppnåelse. Dette går i utgangspunktet mot våre forventninger om at kommer med høye utgifter til grunnskolen – som et uttrykk for prioriteringer - har høyere etterlevelse. Ser vi imidlertid på sammenhengen mellom innbyggertall (log) og andel utgifter til grunnskolen er det en tendens til at store kommuner (bortsett fra de tre største kommunene) har høyere andel utgifter til grunnskole. I modell 5 har vi derfor inkludert innbyggertall og andel utgifter grunnskole i samme modell, og vi ser at koeffisienten av andel utgifter reduseres og blir ikke signifikant. Koeffisienten til innbyggertall er tilnærmet uendret.

For å isolere effekten av inntekter som ikke er knyttet til innbyggertall, jf. punkt 6.5.4, har vi i modell 6 inkludert variabelen relativ inntekt. Fra modell 6 ser vi at relativ inntekt har tilnærmet ingen effekt på lovoppfyllelse av lærertetthet. Noe overraskende og uforklarlig har andel av utgiftene til grunnskole negativ virkning på oppfyllelse, men virkningen er ikke signifikant, når man kontrollere for kommunestørrelse og inntektsnivå.

Tabell f. Bivariat og multivariat regresjonsanalyse av oppfyllelse av krav til lærertetthet i 1.–4. trinn, lineær regresjon

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6
Konstant-ledd	143,9***	57,1***	60,1***	110,1***	147,1***	143,9***
Log innbyggerantall	-6,23***				-5,99***	-6,12***
Sentralitet		7,12***				
Frie inntekter (i 1000 kr)			0,40***			
Andel utgifter grunnskole				-1,52***	-0,41	-0,35
Relativ inntekt						0,035
R^2	0,17	0,23	0,11	0,04	0,17	0,23
N	356	356	356	356	356	356

Vedlegg 2 – Spørreskjema til kommuner

Takk for at du vil bidra til prosjektet vårt ved å besvare denne spørreundersøkelsen!

Spørreskjemaet er kort og skal besvares av leder for skole(ne) i kommunen (den felles administrative lederen på tvers av skolene).

Spørreskjemaet er bygd opp slik at du først blir bedt om å besvare noen få spørsmål om kommunens organisering og din rolle i den. Vi vil selv hente inn bakgrunnsopplysninger om kommunens befolkning, sentralitet mm.

Deretter vil vi be deg velge de fem områdene av opplæringsloven som du mener har representert størst utfordringer for din kommune. Dernest vil vi stille oppfølgingsspørsmål om årsaker og om nytten av ulike statlige tiltak.

Gå til neste for å besvare undersøkelsen.

1. Bakgrunn om kommunen

1. Antall skoler i kommunen

_____

Lederens ansvarsområde

2. Jeg som leder for skolene har jeg også ansvar for...

(1) ❑ Hele oppvekstfeltet

(2) ❑ Barnehage

(3) ❑ Kultur

(4) ❑ Helse og omsorg

(5) ❑ Skolehelsetjenesten

(6) ❑ Sosial (NAV)

(7) ❑ Barnevern

(11) ❑ Frivillighet

(8) ❑ Teknisk (eller deler av teknisk)

(9) ❑ Jeg er også rektor ved en av skolene

(10) ❑ Annet, spesifiser: _____

3. Jeg har innehatt funksjonen som leder for skole(ne) siden [årstall].

_____

4. Jeg har arbeidet innenfor skole- og/eller oppvekstfeltet i denne kommunen i [antall år].

_____

2. Utfordringer

I neste del vil vi at du opplyser om inntil fem områder av opplæringsloven hvor det i løpet av de siste fem årene har vært mest utfordrende for kommunen å etterleve krav og/eller oppfylle rettigheter.

Med utfordringer mener vi at kommunen har vurdert det slik at lovkravene har vært vanskelig å etterleve eller at situasjonen har krevd spesiell oppmerksomhet, målrettede tiltak eller fokusert innsats, uansett hvilke årsaker eller omstendigheter som har gitt opphav til situasjonen.

5. Hvilke deler av opplæringsloven har gitt opphav til størst utfordringer med tanke på å etterleve lovkravene og/eller oppfylle rettigheter?

Kryss av på inntil fem av punktene nedenfor. Du kan legge til flere punkter under "Annet"-feltet. Hvis kommunen ikke har hatt vesentlige utfordringer, kryss av for siste alternativ.

Ved å trykke på informasjonsknappen så kan du få en kort beskrivelse av hvert lovområde.

(1) ❑ Tilpassa opplæring (§ 1-3)

"Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten."

Bestemmelsen innebærer at både organiseringen av opplæringen, de pedagogiske metodene og progresjonen i opplæringen skal tilpasses den enkelte elevs forutsetninger og evner.

Plikten til å gi tilpasset opplæring gjelder for alle elever, også elever som har forutsetninger for å lære raskere og mer enn gjennomsnittet. I den grad den ordinære opplæringssituasjonen gir rom for det, må skolene derfor også ivareta de særlige forutsetningene og behovene til elever med stort potensiale for læring.

(20) ❑ Resultatlikhet på gruppenivå (§ 1-3)

"Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten.

På gruppenivå kan det oppstå systematiske ulikheter mellom grupper. Dette kan eksempelvis få utslag i varierende skoleresultater på gruppenivå ut ifra kjønn (årlige statistikker om at gutter underpresterer i forhold til jenter), etnisitet, språk, foreldres utdanningsnivå, sosioøkonomiske forhold, med videre.

(3) ❑ Tidleg innsats på 1. til 4.-trinn (§ 1-4) Tidlig innsats handler om å sette inn tiltak og tilpasse opplæringen med en gang en elev har behov for tilrettelegging, istedenfor å vente å se. Behovet for tidlig innsats kan oppstå gjennom hele utdanningsløpet. Slike tiltak kan være av større eller mindre omfang, og av kortere eller lengre varighet.

«Intensiv opplæring» er en del av den ordinære tilpassede opplæringen, men er kjennetegnet av kortvarig og målrettet innsats fra skolen innen lesing, skriving og regning for elever som har behov for det. Elever som har behov for avvik fra kompetansemålene i læreplanverket, eller som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen tross den ekstra innsatsen, vil ha rett til spesialundervisning.

(2) ❑ Vurdering av elevene (§ 2-3 tredje ledd)

Retten til vurdering har stor innvirkning på elevenes læring. I forskrift til opplæringsloven kapittel 3 og 4 er det fastsatt regler med hjemmel i opplæringsloven § 2-3 tredje ledd. I rundskrivet om individuell vurdering framgår det informasjon om de enkelte bestemmelsene.

(4) ❑ Tilbud om tegnspråk og til språklige minoriteter (§§ 2-6 – 2-8)

§ 2-6 Teiknspråkopplæring i grunnskolen; § 2-7 Kvensk- eller finskopplæring for elevar med kvensk/norskfinsk bakgrunn; § 2-8 Særskild språkopplæring for elevar frå språklege minoritetar

(5) ❑ Spesialundervisning (Kap. 5)

Retten til spesialundervisning er regulert i opplæringslova kapittel 5 (bl.a. § 5-1 Rett til spesialundervisning; § 5-3 Sakkunnig vurdering, enkeltvedtak; § 5-4 om samtykke fra og samråd med elev og foresatte; § 5-5 om individuell opplæringsplan; § 5-6 Pedagogisk-psykologisk teneste).

Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett på spesialundervisning.

Hvis foreldrene eller skolen er bekymret for om et barn ikke har godt nok utbytte av opplæringen, skal skolen forsøke å tilpasse bedre for barnet. Hvis det ikke er tilstrekkelig må skolen og PP-tjenesten vurdere og gi råd om hva barnet trenger, og skolen må fatte et vedtak.

Spesialundervisning kan for eksempel være at eleven får tilpassede kompetansemål, hjelp til å bryte ned og sortere informasjon og strukturere skolehverdagen, jobber ekstra med sosial læring og språk, eller får ekstra støtte for kunne å kommunisere. Spesialundervisningen skal være tilpasset elevens behov.

(18) ❑ Skyss og innlosjering i grunnskolen (§ 7-1)

Elever kan ha rett på gratis skyss til skolen grunnet distanse, eller at reiseveien er særlig farlig eller vanskelig. Når det er nødvendig, har elever rett til gratis båttransport uten hensyn til reiseveien.

Etter omstendighetene kan kommunen ha en plikt til å innlosjere elever når daglig skyss ikke er forsvarlig. Ved denne vurderingen skal det legges vekt på forhold som gjelder den enkelte eleven, for eksempel alder, funksjonshemning, reisetid og trygghet, om daglig skyss medfører ekstraordinære kostnader eller vansker for kommunen. Ved tvilstilfeller avgjør foreldrene om eleven skal skysses eller innlosjeres. Kommunen fører tilsyn med grunnskoleelever som er innlosjerte.

(10) ❑ Skolen (§ 8-1) (Nærskole)

Eleven har etter opplæringsloven § 8-1 rett til å gå på nærskolen. Med nærskolen menes den skolen som ligger nærmest eller skolen i nærmiljøet som eleven sokner til. Retten til å motta opplæring på nærskolen gjelder for alle elever, også elever som har rett til spesialundervisning.

Foreldrene kan søke om at eleven plasseres på en annen skole enn nærskolen. Skoleeier skal da treffe et enkeltvedtak hvor det tas stilling til søknaden. Skoleeier kan også treffe et enkeltvedtak om plassering av en elev på en annen skole enn nærskolen på grunnlag av informert samtykke fra foreldrene uten at foreldrene har søkt om dette. Dersom foreldrene ikke samtykker til dette, har eleven rett til å gå på nærskolen.

Det foreligger en begrenset adgang til å flytte enkeltelever til en annen skole uten samtykke fra foreldrene, for eksempel der eleven mobber en eller flere medelever. Vilkårene er at hensynet til de andre elevene tilsier det, det foreligger et særlig tilfelle og andre tiltak på nærskolen er utprøvd.

(6) ❑ Skolemiljø (Kap. 9A)

Opplæringalova kapittel 9A setter regler om skolemiljø. Elevens rettigheter innebærer plikter for skoleeier/skolen. Alle elever har rett til et godt psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring. Skolen har en handlingsplikt når en/flere elever blir utsatt for krenkende ord og handlinger. Skolen har en vedtaksplikt når foreldre/elever ber om tiltak knyttet til det psykososiale miljøet. Skolen plikter å jobbe systematisk med skolemiljøet, og det gjelder krav til internkontroll. Det er lovpålagt med brukermedvirkning i skolemiljøsaker.

(7) ❑ Kompetanse blant personalet i skolen (Kap. 10)

§ 10-1 Krav om kompetanse ved tilsetjing av undervisningspersonell, §10-2 Krav om relevant kompetanse i undervisningsfag

(17) ❑ Lærernormen (Kapittel 14A i Forskrift til opplæringslova

Krav til forholdstal mellom lærarar og elevar i grunnskolen (lærernormen). 15 elevar per lærar på 1.–4. årstrinn. 20 elevar per lærar på 5.–10. årstrinn

(19) ❑ Annet, spesifiser: _____

(16) ❑ Vi har ikke hatt vesentlige utfordringer knyttet til etterlevelse av opplæringsloven

3. Opphav og årsaker til utfordringene

I denne delen får du spørsmål om opphavet/årsakene til utfordringene som du krysset av for i forrige del.

5a-l. Du har svart at *[REFERANSE TIL VALGT ALTERNATIV I SPM. 5]* har representert utfordringer for kommunen med tanke på å etterleve lovkrav og oppfylle rettigheter.

Hvilke av følgende forhold og faktorer bidrar vesentlig til utfordringene på dette området? (Kryss kun av for de forhold eller faktorer som du mener i vesentlig grad bidrar til utfordringer)

(1) ❑ Uklarheter eller tolkningsproblemer i lov og/eller forskrift

(16) ❑ Hensyn til annet lovverk/opplevd konflikt med annet lovverk

(18) ❑ Hensyn til andre bestemmelser i opplæringsloven/opplevd konflikt med andre bestemmelser i opplæringsloven

(2) ❑ Lav kompetanse på lovverket i kommunen

(3) ❑ Lav forvaltningskompetanse i kommunen

(4) ❑ Stor tiltaksbyrde/krevende å iverksette tiltak

(5) ❑ Dokumentasjons- og/eller rapporteringskrav

(17) ❑ Krav til utforming av vedtak/detaljerte vedtakskrav

(6) ❑ Mangel på retningslinjer og veiledere (og annet informasjonsmateriell)

(7) ❑ Utilfredsstillende eller utilstrekkelig samarbeid med statlige aktører (f.eks. statsforvalter, BUP, eller andre deler av spesialisthelsetjenesten)

(8) ❑ Kommunens totale økonomiske situasjon

(9) ❑ Lav prioritering av oppvekstsektoren i kommunen

(10) ❑ Kapasitetsutfordringer (for få ansatte)

(11) ❑ Rekrutteringsproblemer og/eller gjennomtrekk

(12) ❑ Svake internkontrollsystemer

(13) ❑ Uhensiktsmessig organisering i kommunen

(14) ❑ Utilfredsstillende eller utilstrekkelig samarbeid internt i kommunen (f.eks. barnevern, PPT, helse og omsorg)

(15) ❑ Annet, spesifiser: _____

4. Behov for og nytte av kompetansehevingstiltak

De fleste bestemmelsene i opplæringsloven vil bli videreført i den reviderte loven, som vil tre i kraft i 2024.

Basert på kommunens utfordringer, hvilke kompetansehevingstiltak fra statlige aktører mener du vil være mest til nytte for din kommune for å løse utfordringer når den nye loven skal implementeres?

(1) ❑ Økt vekt på lovforståelse i grunnutdanningene (lærerutdanningen)

(2) ❑ Etter- og videreutdanning for lærere

(3) ❑ Etter- og videreutdanning for skoleledere

(4) ❑ Etter- og videreutdanning for skoleeiere

(5) ❑ Utdanningsdirektoratets RefLex egenvurderingsverktøy

(6) ❑ Utdanningsdirektoratets kompetansepakker

(7) ❑ Utdanningsdirektoratets veiledere

(9) ❑ Nettbaserte læringsressurser hos statsforvalteren (tilpasset lokale/regionale forhold)

(12) ❑ Statsforvalterens veiledning

(14) ❑ Samlinger og andre felles arrangementer i regi av statsforvalteren

(15) ❑ Oppfølgingsordningen

(17) ❑ Veiledning fra Statped

(18) ❑ Læringsmiljøprosjektet (Utdanningsdirektoratet)

(19) ❑ Tilskudds til kompetanseutvikling (f.eks. Dekomp)

(20) ❑ Annet, spesifiser: _____

Du har svart at kommunen ikke har hatt vesentlige utfordringer knyttet til etterlevelse av opplæringsloven. Kan du gi noen utfyllende kommentarer til dette svaret?

_____
_____
_____
_____
_____
_____

Har du noen kommentarer til kommunens utfordringer med etterlevelse av opplæringsloven eller til undersøkelsen?

_____
_____
_____
_____

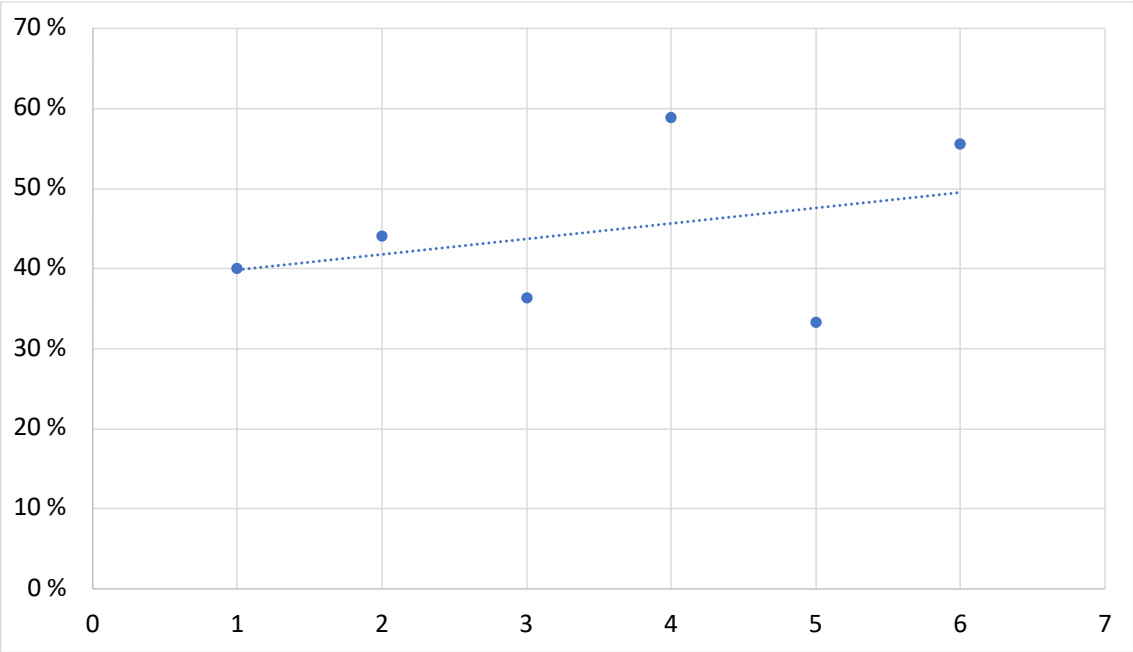
Du har nå fullført undersøkelsen. Takk for at du deltok!

Har du spørsmål eller tilbakemeldinger kan du ta kontakt med prosjektleder Jens Plahte (jp@proba.no) eller forsker Rune Busch (rb@proba.no). Besøk oss gjerne på Proba.no.

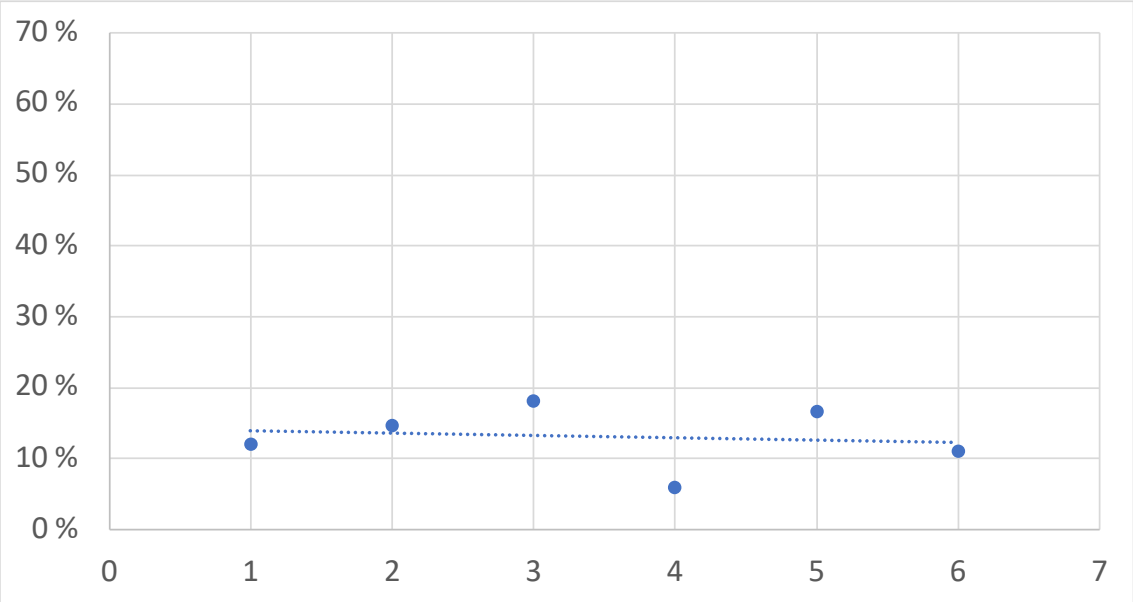
Vedlegg 3 – Resultater fra spørreundersøkelse til kommuner

Resultater fra spørreundersøkelsen til kommunene om områder i opplæringsloven som oppleves som utfordrende, fordelt på ulike kommunestørrelse. SSBs standard for klassifisering av kommuner etter innbyggertall: 1) Under 2 000 innbyggere, 2) 2 000–4 999 innbyggere, 3) 5 000–9 999 innbyggere, 4) 10 000–19 999 innbyggere, 5) 20 000–49 999 innbyggere, og 6) 50 000 eller flere innbyggere

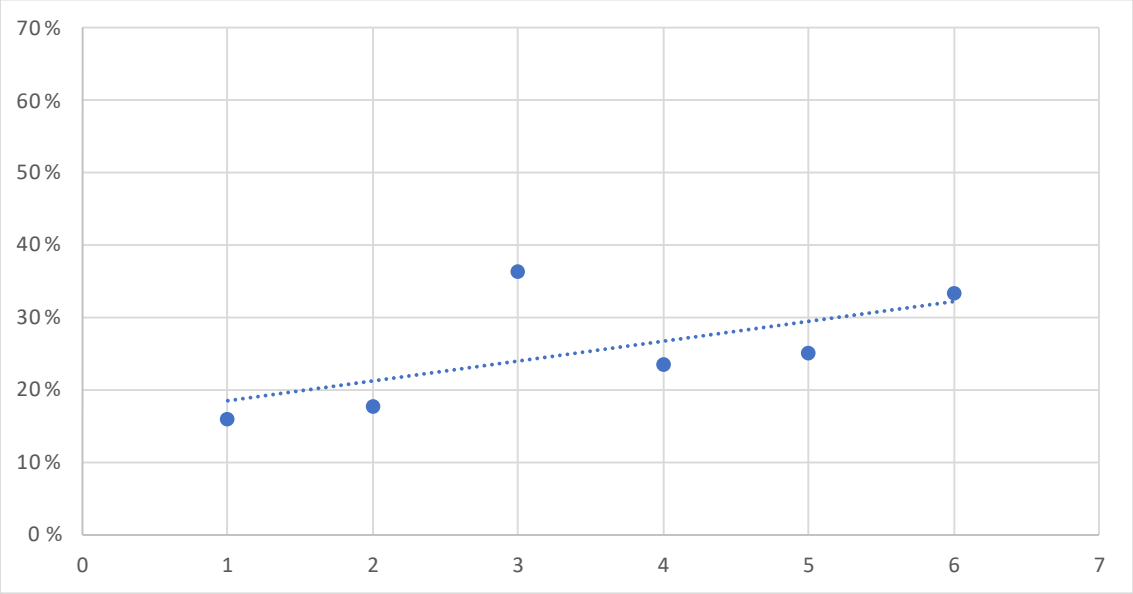
Figur c. Prosentandel av kommuner som svarer at tilpasset opplæring er en utfordring, fordelt på ulike kommunestørrelse.



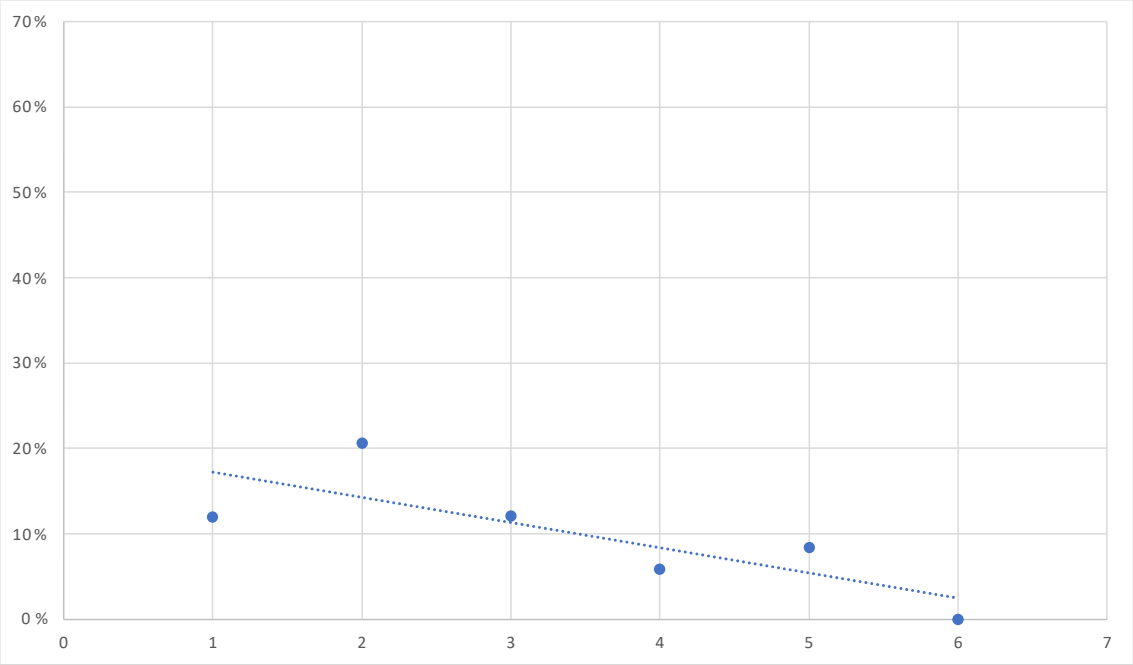
Figur d. Prosentandel av kommuner som svarer at resultatlikhet er en utfordring, fordelt på ulike kommunestørrelse.



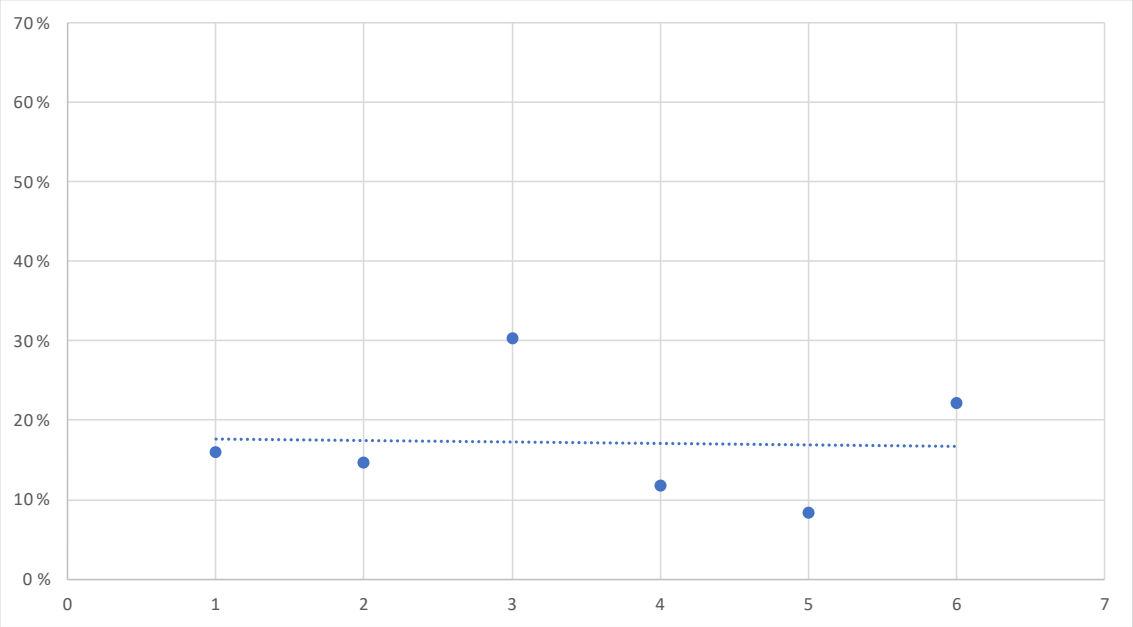
Figur e. Prosentandel av kommuner som svarer at tidlig innsats er en utfordring, fordelt på ulike kommunestørrelse.



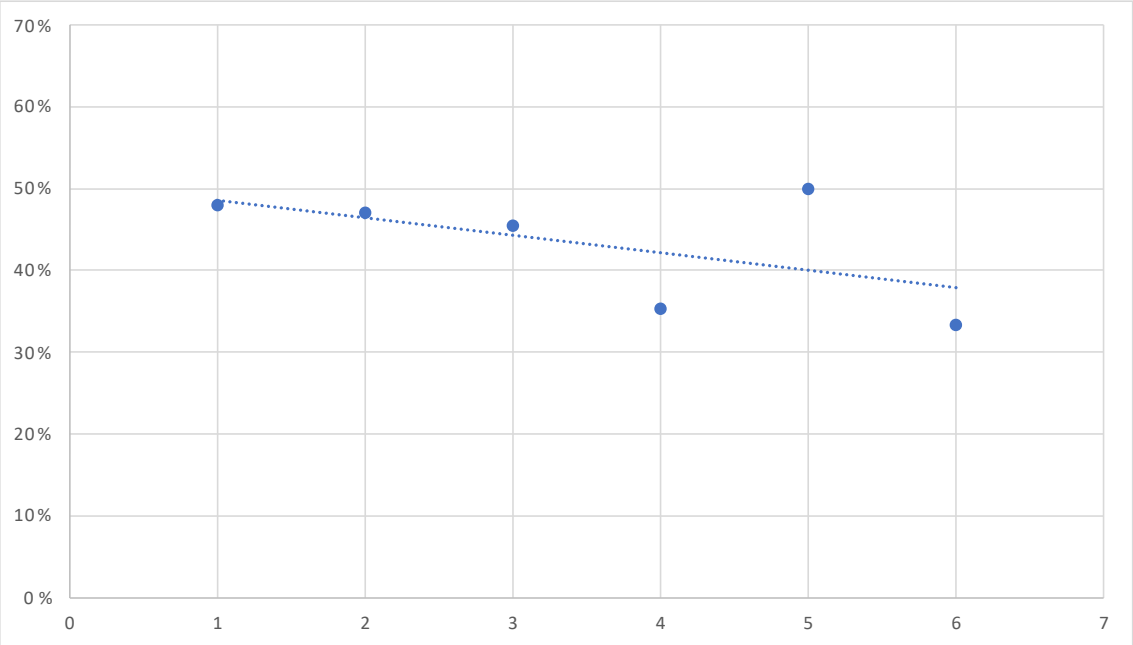
Figur f. Prosentandel av kommuner som svarer at vurdering er en utfordring, fordelt på ulike kommunestørrelse.



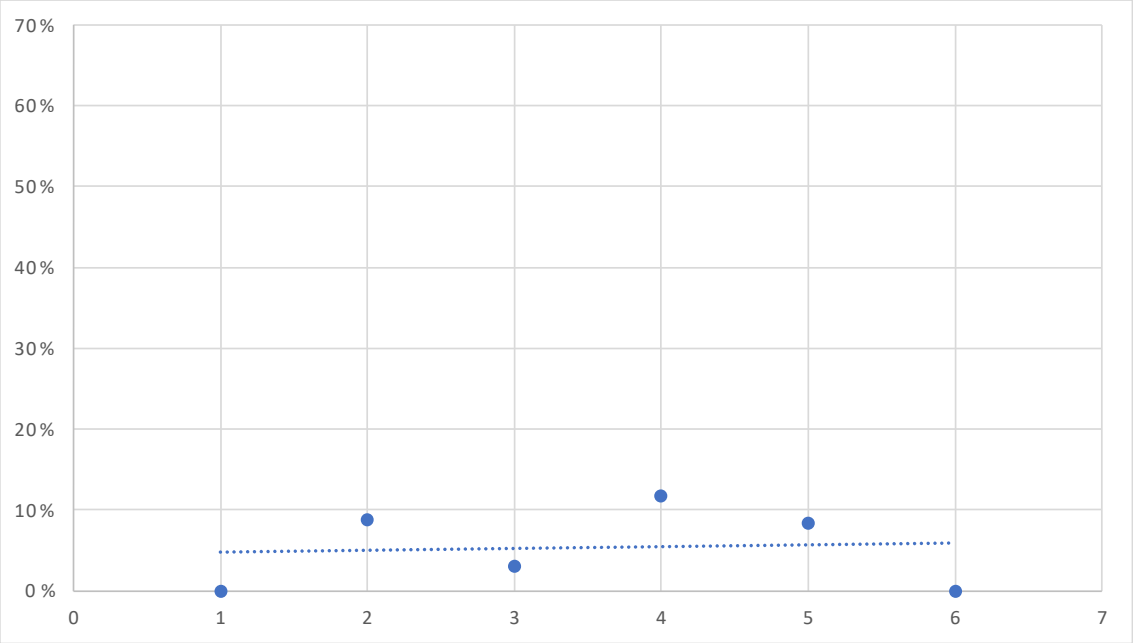
Figur h. Prosentandel av kommuner som svarer at opplæring av språklige minoriteter er en utfordring, fordelt på ulike kommunestørrelse.



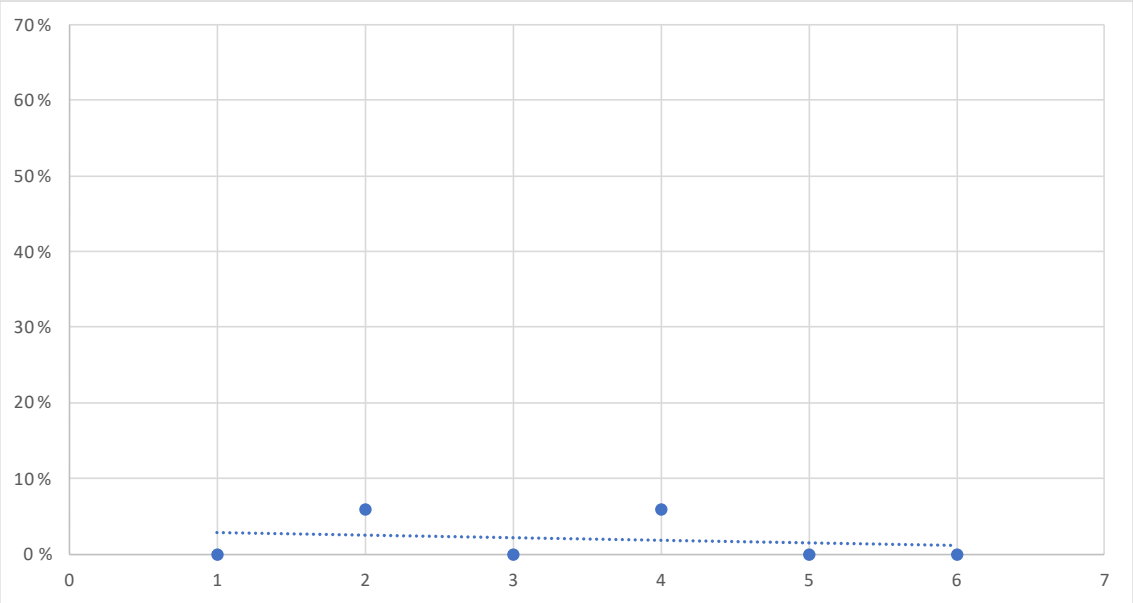
Figur i. Prosentandel av kommuner som svarer at spesialundervisning er en utfordring, fordelt på ulike kommunestørrelse.



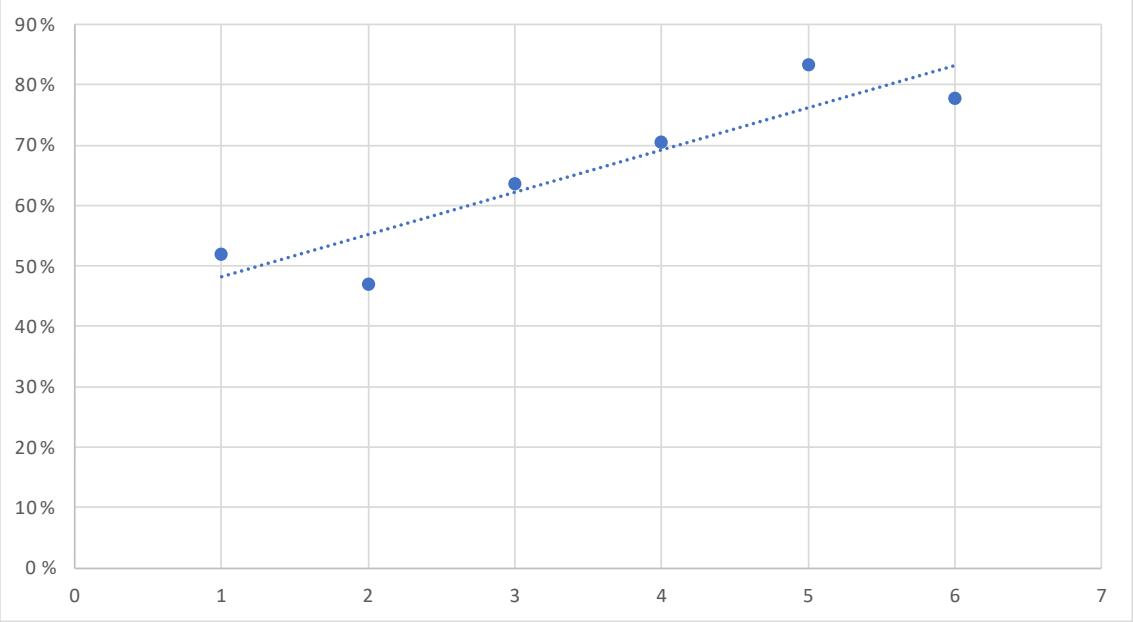
Figur j. Prosentandel av kommuner som svarer at skyss er en utfordring, fordelt på ulike kommunestørrelse.



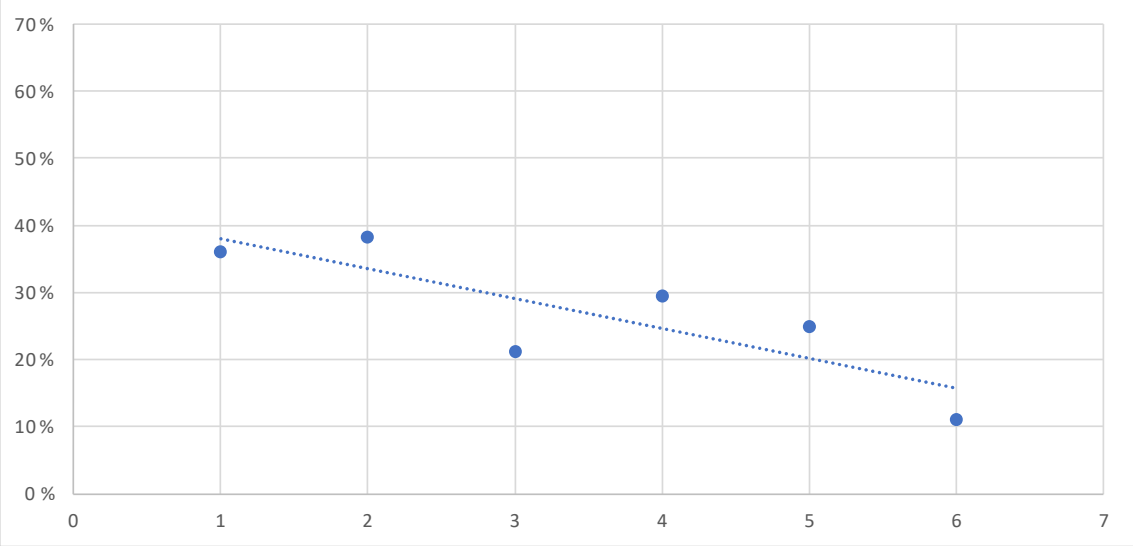
Figur k. Prosentandel av kommuner som svarer at nærskolen er en utfordring, fordelt på ulike kommunestørrelse.



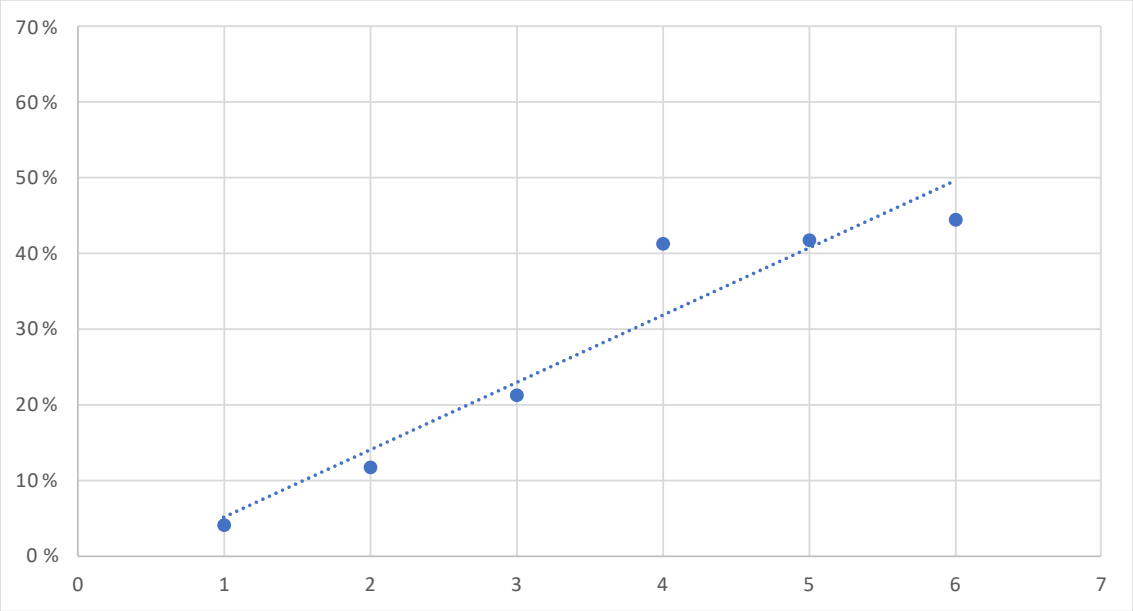
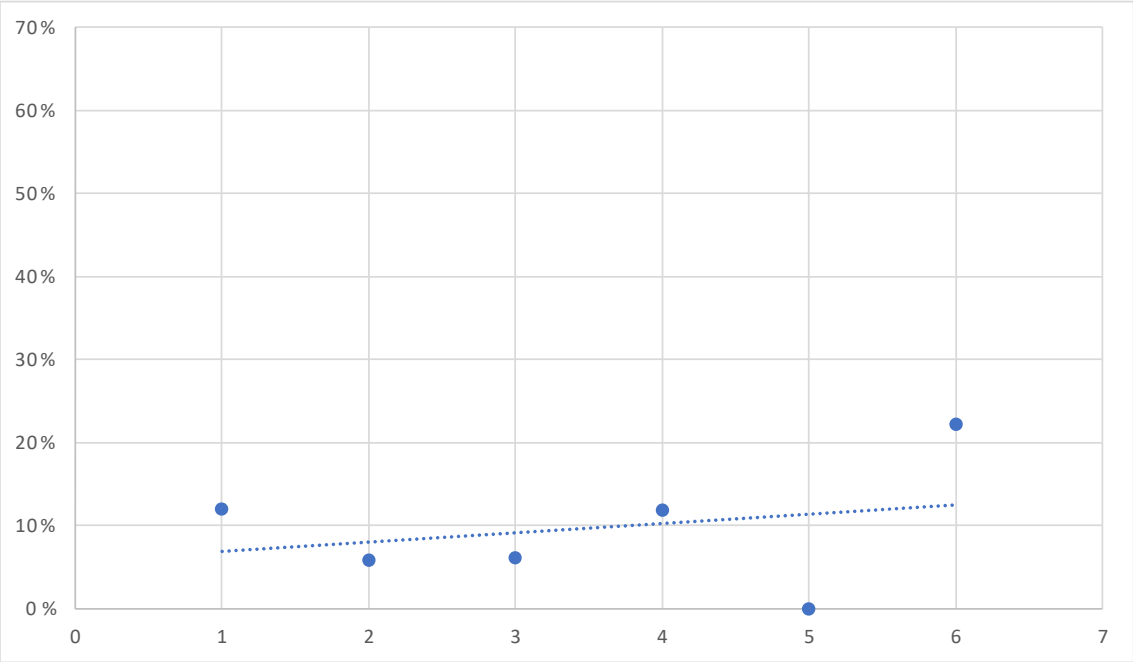
Figur l. Prosentandel av kommuner som svarer at skolemijlø er en utfordring, fordelt på ulike kommunestørrelse.



Figur m. Prosentandel av kommuner som svarer at kompetansekrav blant undervisningspersonalet er en utfordring, fordelt på ulike kommunestørrelse.



Figur n. Prosentandel av kommuner som svarer at lærernormen er en utfordring, fordelt på ulike kommunestørrelse.



Figur o. Prosentandel av kommunene som svarer at de ikke har vesentlige utfordringer med å etterleve opplæringsloven, fordelt på ulike kommunestørrelse.