

SENTER FOR PROFESJONSSTUDIER

# Regelverksetterlevelse i grunnopplæringen

Sølvi Mausethagen, Galina Shavard, Hege Knudsmoen,  
Marte Lorentzen og Oddgeir Osland

**OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY**  
STORBYUNIVERSITETET



# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>Forord</b> .....	<b>5</b>
<b>Kapittel 1: Innledning</b> .....	<b>6</b>
Hvorfor variasjoner? .....	6
Regelverksetterlevelse, regeltolkning og bruk av regler .....	8
Opplæringsloven .....	9
Tilpasset opplæring og spesialundervisning .....	10
Skolemiljø .....	10
Vurdering .....	10
Tidligere forskning .....	11
Analytiske perspektiver .....	13
Læreryrket som profesjon .....	13
Skjønn og resonnering .....	16
Rekontekstualisering .....	17
Skolen som organisasjon .....	18
Metode og utvalg .....	19
Problemstilling og rapportens oppbygning .....	22
<b>Kapittel 2: Analyse av tilsynsrapporter</b> .....	<b>23</b>
Tilsyn .....	23
Analyser av tilsynsrapporter .....	25
Fremtredende sjangertrekk ved rapportene .....	28
Regelverksetterlevelse i tilsynsrapportene .....	29
Metode og datagrunnlag i rapportene .....	31
Analyse av avvikene .....	33
Oppsummering .....	34
<b>Kapittel 3: Regelverksetterlevelse sett fra fylkeskommunale og kommunale lederes perspektiv</b> .....	<b>38</b>
Ledere om planer og rutiner .....	38
Ledernes syn på egen og andres kompetanse .....	41
Regelverksetterlevelse på skolemiljø – muligheter og dilemmaer .....	44
Regelverksetterlevelse ved vedtak om spesialundervisning – muligheter og dilemmaer .....	46
Oppsummering .....	49

## **Kapittel 4: Regelverksetterlevelse sett fra rektorenes perspektiv..... 51**

Etablerte rutiner og prosedyrer.....	51
Syn på egen og andres kompetanse.....	58
Dilemmaer knyttet til ulike sider ved regelverket .....	62
Oppsummering .....	69

## **Kapittel 5: Regelverksetterlevelse sett fra lærernes perspektiv..... 71**

Etablerte rutiner og prosedyrer i organisasjonen.....	71
Nye samarbeidsarenaer .....	79
Syn på egen og andres kompetanse i bruk av regler .....	80
Dilemmaer knyttet til ulike sider ved regelverket .....	83
Resonnementer knyttet til ulike sider ved regelverket .....	91
Oppsummering .....	93

## **Kapittel 6: Diskusjon ..... 96**

Mulige forklaringer på variasjoner i regelverksetterlevelse.....	96
Tilsynets betydning for regelverksetterlevelse.....	99
Fremtredende forskjeller mellom kommuner og skoler .....	101
Kunnskapsdifferensiering og rolleforståelse.....	103
Adaptive versus transformerende rekontekstualiseringsprosesser .....	105
Støttestrukturer og ressurser.....	107
Rutiner – mellom læring og kontroll.....	109
Oppsummering .....	111

## **Kapittel 7: Anbefalinger .....113**

## **Referanser .....118**

## **Vedlegg.....125**

Intervjuguiden med fylkeskommunale og kommunale ledere.....	125
Intervjuguiden med rektorer.....	126
Intervjuguiden med lærere.....	127
Vignetter, barneskole.....	128
Vignetter, ungdomsskole .....	130
Vignetter, videregående skole .....	132

# Sammendrag

Formålet med dette prosjektet har vært å få økt kunnskap om regelverksetterlevelse i norske fylkeskommuner, kommuner og skoler, og å utlede noen anbefalinger for hvordan kompetanse og arbeid med regelverket kan styrkes i skoler, kommuner og lærerutdanning. Gjennom analyser av tilsynsrapporter og intervjuer av fylkeskommunale ledere og kommunale ledere, rektorer og lærere ved ti skoler i fem fylker og kommuner har vi vist til delvis 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 handler særlig om hva aktørene ser som sentrale utfordringer knyttet til bruk av regelverket, og om rutiner og prosedyrer som har blitt etablert som måter å håndtere skjønnsrommet på. Etablering av rutiner følger som konsekvens av tilsynene som fylkesmennene gjennomfører, og som konsekvens av fylkeskommunale eller kommunale kvalitetsvurderingssystemer og lokalt utviklingsarbeid.

Vi har i prosjektet sett spesielt på spesialundervisning og skolemiljø, der individuelle rettigheter er gitt til elevene samtidig som saksområdene representerer områder der rommet for skjønnsutøvelse er relativt stort. Begge områdene blir da også av informantene vurdert som spesielt krevende og «tunge», mens det er spesialundervisning og grenseoppgangen til tilpasset opplæring som oppfattes som særlig utfordrende. Denne kompleksiteten har sannsynligvis sammenheng med at det er større diskrepans mellom elevenes rettigheter og hva ressursituasjonen gjør det mulig å få til rent faglig. Dette betyr også at minimumsprosedyrer som etableres på disse områdene, bare til en viss grad kan støtte aktørene i deres streben etter å etterleve reglene. Tilsynet som en bestemt type kunnskaps- og resonneringsform vil støtte opp om fylkenes, kommunenes og skolenes etablering av rutiner og prosedyrer – og dermed bidra til å sikre regelverksetterlevelse i form av minstestandarder, men gir i mindre grad støtte til rettslig og faglig-pedagogisk resonnering lokalt. Når vi også ser at utviklingsarbeidet i varierende grad blir knyttet både til regelverket i seg selv og til sentrale områder i loven, kan dette da gi seg utslag i mange adaptive rekontekstualiseringsprosesser der søkelyset først og fremst er satt på å etablere rutiner og prosedyrer i en mer standardisert form enn tidligere. Dette vil i mange sammenhenger være gode og tilstrekkelige tiltak for å styrke regelverksetterlevelsen på mange saksområder i opplæringsloven, men vil i varierende grad kunne representere tiltak som stimulerer til mer transformerende prosesser der skolene lager seg nye mål og strategier for hvordan de skal arbeide med å utvikle god praksis innenfor ulike saksområder i regelverket.

Av fremtredende tendenser ser vi at tilsynet og den lokale oppfølgingen av tilsynet kan føre til at ulike områder i regelverket blir stående i et spenningsforhold til hverandre, for eksempel mellom vurdering og

tilpasset opplæring, noe som skaper dilemmaer for lærere spesielt. Vi legger også merke til at både fylkeskommunale og kommunale ledere, rektorer og lærere er bekymret for økt konfliktorientering i forbindelse med kapittel 9A-saker, som blant annet dreier seg om avveininger mellom individuelle og kollektive hensyn. Utfordringer knyttet til slike avveininger mellom individuelle og kollektive hensyn kommer også som følge av de vurderings- og beslutningssituasjonene som lærere ofte befinner seg i, der de ofte må ta raske avgjørelser og fordele knappe ressurser mellom elevene der og da. Denne kompleksiteten i det faglig-pedagogiske arbeidet, sammen med ressursmessige begrensninger, fremstår som en stor utfordring for regelverksetterlevelse.

Selv om vi finner at aktørene i relativt stor grad er tilfreds med egen rettslig kompetanse og organisasjonene synes å ha velfungerende systemer for kunnskapsdifferensiering, er det slik at behovene for kunnskapsmessige støttestrukturer og ressurser øker når kompleksiteten i arbeidet øker. Det vil si at til tross for etablering av rutiner og prosedyrer som har til hensikt å sikre regelverksetterlevelse, så vel som å være en hjelp til å håndtere skjønnsrommet, reduseres ikke nødvendigvis kompleksiteten i utfordringene som fylket, kommunen og kanskje særlig skolene møter. Dette betyr at arbeidet som gjøres på ulike samarbeidsarenaer i skolen og i fylket/kommunen blir viktig for å legge til rette for dialog om bruk av regler og regelverksetterlevelse. Det samme blir (forsknings- og) utviklingsarbeid som knyttes til arbeid med regler mer generelt så vel som til ulike saksområder i opplæringsloven. Anbefalingene vi kommer med avslutningsvis handler da også særlig om ulike tiltak som kan bidra til å utvikle tolkningsfelleskapene hos og på tvers av aktørene i sektoren, og som dermed kan føre til økt regelverksetterlevelse.

# Forord

I denne rapporten presenteres resultater fra prosjektet «Regelverksetterlevelse i grunnopplæringen», finansiert av Kunnskapsdepartementet. Prosjektet har blitt gjennomført av Senter for profesjonsstudier ved OsloMet – storbyuniversitetet i perioden august 2018 til januar 2019. Sølvi Mausethagen har vært prosjektleder, og prosjektgruppen har videre bestått av Galina Shavard, Hege Knudsmoen, Marte Lorentzen og Oddgeir Osland.

Vi vil takke alle som har bidratt som informanter. Videre vil vi takke Steinar Bøyum og Anders Molander for innspill og kommentarer til prosjektet underveis, og til deltakerne på seminaret over rapportutkast som ble arrangert på Senter for profesjonsstudier i januar 2019.

Oslo, januar 2019

Oddgeir Osland

senterleder

# Kapittel 1: Innledning

Formålet med dette prosjektet er å få økt kunnskap om regelverksetterlevelse i norske fylkeskommuner, kommuner og skoler, og å utlede noen anbefalinger for hvordan kompetanse og arbeid med regelverket kan styrkes i skoler, kommuner og lærerutdanning. Bakgrunnen er at grunnopplæringen reguleres gjennom opplæringsloven med forskrifter, og det er kommuner og fylkeskommuner som er ansvarlige for å sikre at elevene får opplæring i samsvar med regelverket. For at regelverket i skolen skal fungere godt som et styringsverktøy, må det vurderes opp mot i hvilken grad det bidrar til at målene for grunnopplæringen nås. Dette betyr at spørsmål om hvordan reglene tas i bruk, eller eventuelt ikke tas i bruk, av de sentrale aktørene i skolen, blir helt vesentlige spørsmål å få mer kunnskap om. Det samme blir spørsmål om hvorfor noen regler tas mer aktivt i bruk enn andre. Siden variasjoner er uunngåelige og på mange måter ønskelige for å kunne tilpasse reglene til lokale forhold, er det å få mer innsikt i slike variasjoner i bruk og etterlevelse av regelverket en viktig del av dette prosjektet. Derfor er vi også opptatt av regeltolkning som en kunnskaps- og resonneringsform, både slik den utvikles av tilsynsmyndighetene og på fylkeskommunalt og kommunalt nivå – det vil si hvordan lærere, rektorer og fylkeskommunale og kommunale ledere gir mening til bruk av regler og regelverksetterlevelse etter opplæringsloven med tilhørende forskrifter. Tematisk er hovedfokus på opplæringslovens bestemmelser om spesialundervisning og skolemiljø.

## Hvorfor variasjoner?

Variasjoner i regelverksetterlevelse kan ha flere forklaringer. En første forklaring innebærer *variasjon i kunnskap og kompetanse* hos de som skal ta i bruk reglene. I denne utredningen er det to hovedtyper av kompetanse som står sentralt. *Faglig-pedagogisk kompetanse* viser til lærere og andre som jobber i skolen sin kompetanse i pedagogikk og undervisningsfag, herunder spesialistkompetanse, for eksempel i spesialpedagogikk. I noe bredere forstand kan dette sies å omfatte kunnskap om hva som medvirker til realisering av målene for skolen slik vi finner dem i formålsparagrafen i opplæringsloven og i læreplanen. *Rettslig kompetanse* viser til kunnskap om lov- og regelverk, evne til rettslig resonnering og hvordan man bruker regelverket til å løse en konkret sak. Typisk dreier dette seg om en subsumpsjonslogikk, det vil si hvordan lover og regler gir anvisninger til løsninger. Det vil si: Dersom en beslutningssituasjon omfattes av gjeldende lover og forskrifter, hvilke konsekvenser får dette for beslutningen eller for de prosedyrer som skal lede frem til beslutningen?

En annen forklaring på variasjon i regelverksetterlevelse tar utgangspunkt i trekk ved selve regelverket og forskriftene på et gitt saksområde. Regelverket kan være enkelt eller komplekst, det kan gi lite rom for

skjønn eller stort rom for skjønn. Bestemmelsene om spesialundervisning og skolemiljø vil være eksempler på sistnevnte. Det kan romme kompliserte avveininger som begrenser seg til én dimensjon (som aktivitetsplikten, som innebærer at rektor, lærere og andre ansatte i kommunen har en handlingsplikt dersom de får kunnskap eller mistanke om vedvarende krenkelser av enkeltelever). Eller det kan dreie seg om kompliserte avveininger som rommer hensyn langs flere dimensjoner og formål i regelverket (som vurdering av tiltak overfor elever som mobber andre, der tiltakene kan anses å påvirke negativt disse elevenes eget læringsmiljø eller den muligheten de har for opplæring, eller de andre elevenes læringsmiljø). Kompliserte vurderinger må også ofte kombinere faglig-pedagogiske vurderinger og rettslige vurderinger, og igjen kan disse være samstemmende eller være mer konfliktfylte.

En tredje forklaring kan være organisatorisk, for eksempel hvilke beslutningssystemer og rutiner som er blitt etablert for å følge opp reglene på skoler og i fylkeskommuner og kommuner, og hvordan ledere følger opp overholdelse av regelverket. Til de organisatoriske forklaringene hører også prioriteringer og ressursallokering. De fleste organisasjoner skal realisere mange mål, og ivareta mange hensyn – og det gjelder ikke minst skolen og klasserommet som organisasjon. Og organisasjonens kjennetegn (som hvilken type kompetanse som er dominerende, hvem som sitter sentralt i beslutningsprosesser, hvilke indikatorer den måles på), påvirker hvilke hensyn og mål som blir prioritert på bekostning av andre. I denne betydningen kan en si enhver form for organisering innebærer en systematisk prioritering av noen hensyn på bekostning av andre (Schattschneider, 1975). Økt vekt på den rettslige reguleringen av skolen representerer nettopp slike nye hensyn som forventes å bli gitt økt prioritet, men står neppe i et entydig forhold til realisering av de overordnede målene i opplæringsloven. Regelverket vil ha som formål å realisere målene i lovene, for eksempel å sikre bedre faglig-pedagogiske beslutninger gjennom utvikling av kompetansemål, og ofte kan det antas å ha en slik effekt. Samtidig kan en lærer eller en skole ha utviklet svært gode rutiner for opplæring og undervisning med tilhørende gode resultater, uten å ha fulgt opplæringslovens bestemmelser om dokumenterte kompetansemål. For sterk vektlegging av administrative rutiner og prosesser kan dra ressurser bort fra det faglig-pedagogiske arbeidet.

En fjerde forklaring handler om variasjon i elevgrunnet på en skole. Elevgruppen kan være mer eller mindre homogen, noe som vil skape forskjeller med hensyn til hvilke utfordringer lærere og skoleledere møter, og hvilke rettsområder som blir aktualisert. Det er også sannsynlig at noen av disse forskjellene vil være større på videregående skole enn på barne- og ungdomsskolene, for eksempel hvilke studieretninger som tilbys, og poenggrenser ved inntak. Forskjeller i elevgrunnet på skoler kan føre til ulike utfordringer med hensyn til tilpasset opplæring og spesialundervisning, og atferdsproblematikk og skolemiljø, som igjen



kan forsterke en overflod-problematikk hos lærere og ledere og et samlet økt behov for både ressurser og kompetanse som kan bidra til å løse utfordringene de står overfor.

Vi vil videre i dette kapitlet beskrive tidligere forskning, noen sentrale begreper og utviklingstrekk som vi vil bruke videre i rapporten, sammen med analytiske perspektiver. Vi presenterer avslutningsvis de ulike problemstillingene og gir en kort beskrivelse av data og metode før vi avslutter med å gi en disposisjon for de neste kapitlene i rapporten.

## Regelverksetterlevelse, regeltolkning og bruk av regler

I utlysningen for dette prosjektet blir begrepet «regelverksetterlevelse» benyttet. 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. «Regeltolkning» refererer da til hvordan man forstår regelen, og hva den krever. Selv om man også kan etterleve reglene helt ubevisst, for eksempel hvis reglene korresponderer med faglige og etiske normer, vil mye av regelverksetterlevelsen innebære tolkning. Samtidig vil ikke all tolkning innebære etterlevelse. Derfor knytter begrepet regelverksetterlevelse også ofte an til et implementerings- og kontrollperspektiv, det legger til grunn at lover og regler skal etterleves, og dersom så ikke er tilfellet, bør det settes i verk tiltak for å redusere avvikene. For eksempel har tilsynene som formål å være et lovlighetstilsyn som bidrar til å sikre en minstestandard, mens utviklingsarbeid vil være et annet og et lokalt virkemiddel for å styrke etterlevelsen. Samtidig har regelverksetterlevelse mindre verdi dersom reglene – eller utviklingsarbeidet som blir igangsatt – ikke nødvendigvis bidrar til ønskede aktiviteter eller resultater i skolen. Slike dilemmaer er viktige for oss i dette prosjektet.

Videre er det viktig å skille mellom hva som gjøres når regelen implementeres, som etableringen av rutiner og prosedyrer, og tolkningen av reglene. Man kan for eksempel ha samme tolkning, men ulik implementering av reglene – som kan være relatert til økonomi og ulike praktiske hensyn. Videre kan man handle i samsvar med en regel uten at man handler ut fra regelen (altså ubevisst regelverksetterlevelse), og dermed uten tolkning (siden man kanskje ikke kjenner til regelen engang). Men for å ta stilling til om en viss handling er i samsvar med regelen, og dermed utgjør etterlevelse, må man forutsette en viss tolking av regelen. Det vil si at det ofte er skjønnsmessige vurderinger som ligger til grunn når en skal vurdere om en

gitt regel kommer til anvendelse i en gitt handlingssituasjon, hvordan den eventuelt kommer til anvendelse, og hvordan noen rettslige hensyn skal veies mot andre hensyn. Slike tolkninger må vi anta også kommer til anvendelse i tilsynsmyndighetenes oppfølging av regelverksetterlevelse. Det betyr at det i mange situasjoner kan være rimelig uenighet om hvorvidt man med gitte handlinger «følger» reglene eller ikke, og dermed om reglene «etterleves» eller ikke.

For å komme nærmere prosessene rundt regelverksetterlevelse vil vi derfor i dette prosjektet også bruke uttrykket «bruk av regler», som refererer til hvordan man arbeider med regler i organisasjonen (for eksempel om man tar opp og diskuterer regler på møter eller lignende). Med det mer deskriptivt orienterte uttrykket «bruk av regler» har vi også et metodisk poeng: Med bruk av dette uttrykket forsøker vi å åpne for spørsmål knyttet til hva som kjennetegner formelle og uformelle rutiner rundt regelbruk, på hvilke nivåer og med hvilke mulige konsekvenser.

### **Opplæringsloven**

Regler og systemer innenfor utdanningsrett er av temmelig forskjellig karakter (Jakhelln & Welstad, 2012). Det er kontroll- og tilsynsregler, så som regler om internkontroll, regler om plikt til å rapportere om virksomheten eller deler av virksomheten, og regler om tilsyn av offentlig myndighet. Elevenes og foreldrenes rett til medvirkning innebærer også funksjoner av betydning for rettssikkerhet, og det samme gjelder aktivitetskravene som regelverket forutsetter. Kontroll- og tilsynsreglene innebærer at utdanningsmyndighetene selv påser at regelverket blir fulgt. Tilsvarende gjelder internkontrollsystemer, herunder rutiner som innebærer at skoleledelsen og lærerne følger opp ulike sider av regelverket og sikrer rapporterings- og dokumentasjonsrutiner. Tilsyns-, rapporterings- og internkontrollsystemer må derfor også ses i sammenheng siden de tar sikte på å ivareta forskjellige sider av skolens rettsikkerhetsgaranti (Jakhelln & Welstad, 2012).

Utgangspunktet for denne studien er opplæringsloven og regelverksetterlevelsen av denne. De lovreguleringene vi skal følge gjennom studien, er spesialundervisning (§ 5-1) og tilpasset opplæring (§ 1-3). I tillegg ser vi på oppfølging av elevenes skolemiljø etter lovverket om kapittel 9A. Vi ser her spesielt på aktivitetsplikten i lovens § 9A-4 som ble innført i 2017. Vi forholder oss også til reglene om vurdering som står i forskrift til opplæringsloven kapittel 3, og til reguleringen av statlig tilsyn (§ 14-1). Reglene om vurdering er aktuelle siden de er en sentral del av tilsynet på utbytte av opplæringen, ved siden av spesialundervisning.

## **Tilpasset opplæring og spesialundervisning**

I opplæringsloven § 1-3 om tilpassa opplæring heter det at «opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten». Det er ingen individuell rettighet etter opplæringsloven. Retten til spesialundervisning er individuell og forbeholdt elever som «ikke har» eller «ikke kan få» et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Elever i ordinært opplæringstilbud skal etter ordlyden i opplæringsloven § 5-1 første ledd ha et tilfredsstillende læringsutbytte, mens elever med spesialundervisning skal ha et tilbud som kan gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud, jf. opplæringsloven § 5-1 andre ledd. Et forsvarlig læringsutbytte skal måles opp mot elevenes realistiske læringsmål. Disse målene skal finnes i elevens individuelle opplæringsplan (IOP), jf. opplæringsloven § 5-5 første ledd, og læringsutbyttet skal vurderes i forhold til andre elevers læringsutbytte, jf. § 5-1 andre ledd. I 2014 ble det foretatt en revidering av vurderingen av elevenes IOP fra halvårlig til årlig skriftlig dokumentasjon over opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling. Elevens utvikling skal vurderes ut fra målene i elevens IOP, og skolen skal sende dokumentasjonen til eleven eller til elevens foreldre, og til fylkeskommunen eller kommunen (jf. § 5-5 andre ledd). Elever som mottar spesialundervisning skal gis de samme muligheter til å nå sine realistiske opplæringsmål som andre elever har til å nå kompetansemålene etter Kunnskapsløftet.

## **Skolemiljø**

Nytt kapittel 9A om elevenes skolemiljø trådte i kraft i 2017. I disse reglene konkretiseres elevenes rett til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø. I opplæringsloven § 9A-2 heter det at «alle elevar har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring». I 2017 ble det også innført en aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø. Denne står i opplæringslovens § 9A-4. I § 9A-5 står det om den skjerpede aktivitetsplikten som gjelder om en som jobber på skolen krenker en elev, mens § 9A-6 handler om fylkesmannens håndheving av om aktivitetsplikten er oppfylt.

## **Vurdering**

I forskrift til opplæringsloven kapittel 3 om individuell vurdering i grunnskolen og i videregående opplæring, pekes det på at den individuelle retten til vurdering innebærer både en rett til underveisvurdering og sluttvurdering, samt en rett til dokumentasjon av opplæringen. I forskriften § 3-2 står det at «formålet med vurdering i fag er å fremje læring undervegs og uttrykkje kompetansen til eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten undervegs og ved avslutninga av opplæringa i faget». Underveisvurdering skal brukes systematisk i læringsprosessene med sikte på å støtte elevenes læring, utvikling og utbytte.

## Tidligere forskning

Det er ikke gjort så mange studier om regelverksetterlevelse i skolen i Norge. I *LEXEL-prosjektet (Legal standards and Professional Judgement in Educational Leadership)* har forskerne studert hvordan ledere på ulike nivåer i skolen fortolker og håndhever lovverket i et samspill med andre aktører (Andenæs & Møller, 2016). De er blant annet opptatt av rettens begrensninger: Ikke alt lar seg styre av rettsregler, noen må ville at reglene settes ut i livet, reglene må ha aksept blant involverte aktører, ressurser og organisatorisk apparat for gjennomføring må være til stede, og innholdet i reglene må være forståelig. I prosjektet har forskerne særlig vært opptatt av prinsippet om tilpasset opplæring, elevenes individuelle rett til et godt skolemiljø og rett til spesialundervisning. De finner at mange rutiner har blitt etablert på skolene for å kunne håndtere skjønnsrommet i regelverket, og at skolene ofte kopierer hverandres rutiner (Møller & Karseth, 2016; Møller & Ottesen, 2016). De finner også at rutiner og prosedyrer er forankret i tolkninger av regelverket og veiledninger, men samtidig at det ofte er lærernes vurdering av situasjonen som avgjør om saken tas videre, og at regelverksetterlevelsen er sterkest der det er overenskomst mellom regelverket og sentrale verdier i skolen (Holm & Møller, 2016). Samtidig finner forskerne at tilsyn oppfattes som et viktig korrektiv til eksisterende praksis, og at det oppfattes å ha bidratt til å forbedre skolens rutiner og prosedyrer (Møller & Sivesind, 2016).

Sivesind, Skedsmo og Hall (2016) peker i sin delstudie i LEXEL-prosjektet på hvilken betydning og funksjon juridiske standarder har i styring av skolen. De er særlig opptatt av tilsyn og hvordan koblingen av lov, læreplaner og vurderingsordninger sammen har forsterket søkelyset på skolens arbeid med vurdering og resultatoppfølging, og at rettslige standarder påvirker bruken av reformmidler for å styre skolen i bestemte retninger. De mener samtidig at tilsynsmyndighetene, spesielt gjennom oppmerksomheten på vurderingsnormer, har nærmet seg en mer profesjonsrettet politikkutøvelse og mer vekt på prosesser i tilsynsarbeidet.

Når det gjelder klagebehandling av saker om elevenes skolemiljø etter kapittel 9A, finner Barneombudet (2018) en stor økning i antall saker som er meldt til fylkesmennene sammenlignet med tidligere år, noe de mener kan ha sammenheng med at ordningen har blitt lettere tilgjengelig for elever og foreldre. Fylkesmennene legger vekt på elevens opplevelse når de vurderer om retten til et trygt og godt skolemiljø er oppfylt, og konkluderer ofte med at skolen har bagatellisert elevens opplevelse av skolemiljøet. Samtidig finner de at mange fylkesmenn ikke foretar en reell vurdering av barnets beste. Generelt finner de store

forskjeller i hvordan fylkesmennene vurderer om aktivitetsplikten er oppfylt, så vel som i hvilke tiltak som vedtas.

Herlofsen og Nilsen (2016) finner varierende syn på hvordan PP-tjenestens sakkyndige vurderinger fungerer, for å kunne tilrettelegge best mulig for elevenes opplæring. Rektorene og lærerne mener nærheten til skolen og lærerne er viktig for å kunne lykkes med spesialundervisning og tilpasset opplæring. De er mest fornøyd der PP-tjenesten organisert som en desentralisert modell med rådgivere stasjonert på hver sin skole. Andre lærere igjen er kritiske til en slik modell siden den kan føre til et press fra rektorer som av økonomiske hensyn ønsker færrest mulig enkeltvedtak. De finner også variasjoner når det gjelder synet på hvor godt arbeidsverktøy individuelle opplæringsplaner er for lærerne, og at de for mange blir et «papirarbeid» uten en praktisk-pedagogisk nytteverdi. Welstad (2016) er opptatt av hvordan økte dokumentasjonskrav kan svekke forståelsen av forholdet mellom de rammene lærere arbeider innenfor, og de avveielene de må gjøre i tilretteleggingen av undervisningen, og mener også at det kan utvikles en motvilje mot å yte «det lille ekstra» for elevene.

Forskning om PP-tjenesten viser blant annet til at virksomheten ofte står i et krysspess mellom prioritering av individsaker og systemsaker (Andrews, Lødding, Fylling & Hustad, 2018; Fylling & Rønning, 2007, Hustad & Fylling, 2012). Det har vært iverksatt en rekke nasjonale initiativer for å styrke PP-tjenestens virksomhet som kompetanse- og organisasjonsutviklere i samarbeid med skoler og barnehage for å oppnå bedre inkluderende læringsmiljøer. I en systematisk gjennomgang av forskning om PP-tjenesten (2000–2015) peker også Moen, Rismark og Samuelsen (2018) på at det har vært vanskelig å dreie tjenesteprofilen til mer systemrettet arbeid, noe som kan handle om at PP-tjenestens oppdrag er knyttet til å ivareta individet i systemet. Påpekningen av PP-tjenestens avstand til praksisfeltet kommer også fra ekspertgruppen for barn og unge med særskilte behov (Nordahl mfl., 2018). I ekspertgruppens rapport vektlegges også at det i dag er for få barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging som får den spesialpedagogiske hjelpen de trenger, og at praktiseringen av regelverket ikke i tilstrekkelig grad bidrar til en inkluderende praksis i skolen.

Det påpekes også i tidligere forskning at både regelverket og andre dokumenter som de som jobber i skolen, skal forholde seg til, bygger på til dels urealistiske forestillinger om mottakernes juridiske kunnskaper (Andenæs, 2016). I et prosjekt om juridisk literacy i skolen undersøker Fjørtoft, Vatn og Eriksen (2017) hvordan opplæringsloven forstås og anvendes i hverdagen av skoleledere, foreldrerepresentanter og skolefaglig ansatte. De finner at lesere som har lav kjennskap til juridiske tekster, primært anvender sosiale strategier for å forstå, det vil si at de spør om hjelp av kollegaer eller av noen i sin omgangskrets.

Bare unntaksvis leser de reglene, og forskerne argumenterer for at ikke-jurister derfor er avhengige av veiledning for å håndtere juridiske problemstillinger. Halstensgaard (2016) finner at kommuner og skoler ofte tar i bruk standardiserte maler for enkeltvedtak som i liten grad kommuniserer godt med mottakerne. Hun argumenterer derimot for at det ikke bare er behov for veiledning i regelverksetterlevelse, men for økt samhandling mellom ulike brukere av regelverket og ikke minst mer oppmerksomhet rettet mot de faglige vurderingene som for eksempel ligger til grunn for et enkeltvedtak.

Selv om det ikke er så mange tilgjengelige studier av regelverksetterlevelse og bruk av regler, kan vi si at vi vet en del om utfordringene knyttet til regelverksetterlevelse. Vi vet at selv om det er etablert en rekke rutiner og prosedyrer som måter å håndtere skjønnsrommet på, vet vi mindre om hvordan disse bidrar til å styrke arbeidet med å etterleve reglene i regelverket. Vi vet også mindre om hvilke konsekvenser tilsynene har for regelverksetterlevelse lokalt, og om potensielle utilsiktede konsekvenser. Selv om vi vet at lærernes vurderinger spiller en vesentlig rolle når det gjelder hvordan reglene håndheves, vet vi mindre om hvordan lærerne bruker, vurderer og resonnerer på bakgrunn av ulike kunnskapskilder sammen i et kollegium, og eventuelt på hvilke måter dette kan ha sammenheng med andre institusjonelle nivåer. Dette kan for eksempel være at det noen betingelser på fylke/kommunenivå og skolenivå som kan ha sammenheng med lærernes arbeid med regelverket, og for hvordan de arbeider med det. Det kan også være at det er noen forskjeller i hvordan rektorer og kommunale og fylkeskommunale ledere følger opp arbeidet, og hva disse forskjellene eventuelt består i. En spørreundersøkelse foretatt i 120 norske kommuner viser for eksempel at overholdelse av regelverket er et av de områdene både lærere og rektorer rapporterer om å bli mest fulgt opp på av sine ledere (Mausethagen, Prøitz, & Skedsmo, 2018). Da trenger vi å vite mer om hvordan dette skjer, hvilke uttrykk det får i rutiner, innholdet i vurderingene som gjøres, og dilemmaer som oppstår.

## Analytiske perspektiver

I studien tar vi i bruk analytiske perspektiver fra profesjonsteori og organisasjonsteori. Vi er særlig opptatt av lærernes og ledernes bruk av regelverket og deres kompetanse/evne til å rekontekstualisere regelverket til den lokale konteksten og omvendt (for eksempel gjennom dokumentasjon), samt å se slike mønstre i lys av formelle og uformelle strukturer og rutiner på skoler og i fylker/kommuner. Vi vil også bruke noen begreper i analysen av tilsynsrapportene.

### **Læreryrket som profesjon**

Profesjoner kan defineres som en yrkesgruppe som yter en tjeneste via at de besitter et visst nivå av ekspertise basert på høyere utdanning, har en viss grad av autonomi og en offentlig anerkjennelse og

beskyttelse (Alexandra & Miller, 2003; Molander & Terum, 2008). Videre legger profesjonsteorien vekt på at tillit til profesjonen i befolkningen er avgjørende for å kunne opprettholde autonomi og legitimitet (Grimen, 2008). Tilliten er ikke minst knyttet til læreres samfunnsmandat, som innebærer et stort ansvar for den enkeltes utvikling og for å ivareta samfunnsverdier som demokrati, inkludering og medbestemmelse. For lærere er det å bygge relasjoner til elevene over tid, både en-til-en og i fellesskap, et definerende trekk ved yrket, og lærerprofesjonen omtales da også ofte som en relasjonsprofesjon (Lortie, 1975; Moos, Krejsler & Laursen, 2004). I dette ligger også en forståelse av læreryrket som et moralsk prosjekt, og peker mot at lærere selv vil oppleve et sterkt ansvar for elevene og for deres opplæring. Selv om lærerne ikke er pliktsubjekter i loven og dermed ikke har det formelle ansvaret for å ivareta minstestandardene som er fastsatt i regelverket, gjør de vurderinger som har betydning for om elevenes rettigheter blir ivaretatt, og forvalter dermed rettighetene gjennom de faglig-pedagogiske vurderingene de gjør. Dette åpner et stort rom for skjønnsutøvelse som ofte beskrives som kjernen i profesjonelt arbeid (Freidson, 2007).

Handlingsrommet for skjønnsutøvelse handler for lærere først og fremst om det som foregår i klasserommet og i annen samhandling med barn og unge, foreldre og kollegaer (Hopmann, 2003). Fordi yrkesutøvelsen i utdanningsfeltet gjerne er preget av kompleksitet og av at kriterier ikke er utømmelige og teknikker og instrumenter er usikre, blir rommet for skjønnsmessige vurderinger som lærere forventes å utføre, ganske stort. Historisk sett har dette handlingsrommet vært rammet inn av læreplaner og loven i Norge (Hopmann, 2015). Men i tråd med internasjonale utviklingstrekk i utdanningsfeltet og velferdspolitikken mer generelt blir lærernes profesjonelle praksis ofte påstått å bli stadig mer påvirket av rettslige reguleringer (Novak, 2018). Dette dreier seg for eksempel om at flere områder innenfor opplæring og undervisning blir dekket av mer detaljerte beskrivelser av organisatoriske rutiner, tiltak og kontrollmekanismer. Rutiner, prosedyrer og dokumentasjonskrav kan imidlertid komme fra kvalitetsarbeid i kommunene og ikke bare av regelverket eller fra tilsynene. I offentlige diskusjoner om økt dokumentasjonsmengde i skolen og konsekvensene den kan få med hensyn til læreres og skolelederens tidsbruk, for eksempel, er det imidlertid ikke alltid så tydelig å se hva som følger av reglene, hva som følger av tilsyn og veiledninger, og hva som følger av ønsket om lokal styring. Dette handler særlig om kravet til at kommuner og fylkeskommuner skal ha et forsvarlig system for rettigheter og plikter som følger av regelverket, noe som kan føre til at de legger opp til flere dokumentasjonskrav enn hva som kanskje er forventet eller er nødvendig ut fra regelverket (Grindheim, Skutlaberg, Høgestøl, Rasmussen & Hanssen, 2014).

De som jobber i skolen<sup>1</sup>, vil typisk basere seg på et bredt sett med ulike typer spesialisert og avansert kunnskap (Gilje, 2017; Grimen, 2008; Winch, Oancea & Orchard, 2015), noe som helt konkret betyr et tett samspill mellom spesialisert kunnskap, praktiske ferdigheter, verdier og holdninger. Samspillet mellom disse ulike dimensjonene er også viktige forutsetninger for at profesjonsutøvere skal kunne utøve skjønn på en hensiktsmessig måte (Mausethagen & Smeby, 2017). Typisk for læreres og skolelederes kunnskapsbase er at de trekker veksler på en rekke ulike (og noen ganger motstridende) kunnskapskilder samtidig når de skal ta beslutninger, for eksempel faglig og fagdidaktisk kunnskap, undervisningsmateriell og vurderinger av elevenes læringsprosesser, forskning på skole og undervisning, tester, og ikke minst praksiserfaringer (Grimen, 2008; Mausethagen mfl., 2018; Shulman, 1987). Praksiserfaringer inkluderer blant annet kunnskap fremkommet gjennom kommunikasjon med elever og foreldre.

For læreryrket gjelder samtidig ofte noen særegne kjennetegn ved hvordan kunnskapsbasen utvikles og kvalitetssikres (Hermansen & Mausethagen, 2016). For det første har profesjonen lagt stor vekt på betydningen av erfaringsbasert og relasjonell kunnskap i et samspill med faglig og pedagogisk kunnskap (Lortie, 1975). For det andre har kunnskapsutvikling i stor grad blitt ansett som et personlig ansvar, hvor læreren har hatt handlingsrom til å vurdere hvilken kunnskap som skal ligge til grunn for klasseromsarbeidet (Hargreaves, 2010; Hopmann, 2015; Little, 1990). For det tredje har deling av kunnskap primært skjedd gjennom uformell erfaringsutveksling med kollegaer, mens det i mindre grad har eksistert et kollektivt repertoar av profesjonsspesifikke kunnskapskilder (Afdal & Nerland, 2014). Disse dimensjonene kan også knyttes til styring på den måten at de primært har betydd interne former for kontroll av hverandres arbeid, mens vi i de senere årene har sett en økende ekstern kontroll av profesjonens arbeid blant annet gjennom administrativ ansvarliggjøring (Evetts, 2003).

Mens vi vet en del om kunnskapskilder og rutiner i læreres kunnskapsarbeid generelt, vet vi mindre om regelverket som kunnskapskilde og hvordan regler blir integrert med andre kunnskapskilder. Vi vet også relativt lite om hvordan ulike aktører bringer inn, sprer og utfordrer rettslige kunnskapskilder, hvordan ledere medierer regelverket, og hvilke rutiner som blir etablert for å ta i bruk reglene og styrke arbeidet rundt regelverksetterlevelse.

---

<sup>1</sup> Siden vi vet at de fleste skoleledere – og også kommunale ledere – har bakgrunn fra skolen og dermed delvis deler kunnskapsbase og verdier (for eksempel Møller, 2016), behandler vi beskrivelsen av kunnskapsbasen som relevant utover lærerprofesjonen – selv om det her selvsagt vil være variasjoner mellom nivåene.



## Skjønn og resonnering

Utgangspunktet for skjønnsproblemet i utdanningssektoren er at vi har lagt ansvaret for opplæringen av barn og unge i skolens og lærernes hender. Selv om lærerne ikke er pliktsubjekt i loven, er det de som står til slutt i rekken av aktører som har ansvar for å gi en så god opplæring som mulig ut fra gjeldende regler. Delegasjonen av skjønnsmyndighet er basert på tillit til at lærerne har kompetanse og vilje til å utføre opplæringen på en forsvarlig og best mulig måte. Læreres skjønn står i så fall sentralt med hensyn til kvalitetssikring og regelverksetterlevelse.

Profesjonelt skjønn kan forstås på to måter – som et avgrenset rom for autonomi/handlingsrom og som resonneringen som foregår innenfor dette rommet (Molander & Grimen, 2010; Molander, 2016). «Rommet» viser til de tolknings- og handlingsalternativer som står åpne for lærere, og som dermed også skal åpne for og tillate fleksibilitet og tilpasning til konkrete situasjoner og elever. Det vil si at mens faglig-pedagogisk og rettslig kunnskap avgrenser rommet for mulige vurderinger og handlinger, fastslår de ikke utvetydig hvordan gitte problemer bør tolkes, hvilke tolkninger som bør prioriteres, under hvilke ressursmessige betingelser, og hva som eventuelt bør gjøres i enkelttilfeller (Molander, 2016; Zacka, 2017).

Siden opplæringsloven både bygger på verdier og prinsipper i tillegg til konkrete regler, preges også de ulike rettslige områdene av varierende grad av ubestemthet. Denne ubestemtheten skaper et rom for lærernes egne vurderinger og aktualiserer dermed også deres evne til å resonnerer, som handler om å reflektere, overveie og begrunne vurderinger og handlinger i ulike beslutningssituasjoner. Slike begrunnelser kan bygge på ulike kunnskapskilder, og vi vil se spesielt på den rettslige og faglig-pedagogiske resonneringen som foregår lokalt hos lærere, rektorer og ansvarlige på kommunenivå. Dette er et analytisk skille på den måten at rettslig resonnering tar utgangspunktet i rettslig kunnskap, og at faglig-pedagogisk resonnering tar utgangspunktet i faglig-pedagogisk kunnskap. Denne resonneringen vil samtidig foregå i et samspill og kunne være komplementære eller konkurrerende, blant annet avhengig av rettslig område.

Til det analytiske skillet mellom skjønn som et rom for autonomi og for resonnering hører også et skille mellom to ulike typer ansvarliggjøringsmekanismer. Vi kan nok ha tillit til profesjonsutøverne og deres anvendelse av sin kunnskapsbase, men denne tilliten bør ikke være «blind» og må dermed ansvarliggjøres. Tilsyn er et eksempel på en ansvarliggjøringsmekanisme som sikrer at skolen oppfyller lovens minimumsstandarder, og at lærere utfører opplæringen innenfor det rommet for autonomi som gis av regelverket. Andre ansvarliggjøringsmekanismer, som kvalitetsutvikling av ulike slag, har som formål å

styrke resonneringen og kan være mer implisitte og horisontale og forankret i skolen som organisasjon. Et eksempel kan være formelle og uformelle samarbeidsarenaer der lærere drøfter og utfordrer begrunnelser bak beslutninger og handlinger. For å forsterke denne typen ansvarliggjøringsmekanismer kan det være særlig viktig med ulike former for støttestrukturer og ressurser som kan bidra til utvikling av profesjonell resonnering hos lærere, rektorer og ansvarlige på kommunenivå. Disse støttestrukturene eller ressursene kan variere fra etablerte rutiner, samarbeidsarenaer, deltakelse i utviklingsprosjekter rettet mot skolens aktuelle problemer til tettere involvering av andre fagfolk i skolen (som PP-tjenesten).

Med dette som bakgrunn vil vi se på resonneringsmønstre hos lærere når de reflekterer over ulike sider ved opplæringsloven og tolker dilemmaer som oppstår i bruk av regelverket. Videre vil vi se på hva slags mulighetsrom som gis av ulike områder i loven, og hvilke støttestrukturer og ressurser lærere, rektorer og ansvarlige på kommunenivå opplever som mest aktuelle.

### **Rekontekstualisering**

Rekontekstualisering er – i denne sammenheng – en form for meningsskapende arbeid der rettsreglene i opplæringsloven gjøres relevant for den enkelte kommune og skole. Gjennom intervjuer og tilsynsrapporter har vi fått tilgang til ulike aktørers tilnærming til hva slags type kunnskap og handlinger som fremheves og foretrekkes, og dermed også hvordan regelverket implementeres og etterleves. Linell (1998) beskriver rekontekstualisering som en dynamisk prosess hvor kunnskap overføres fra én kontekst til en annen, og dermed også gjennomgår en transformasjon. Behovet for rekontekstualisering forsterkes på mange måter når kunnskapskilder kjennetegnes av å være abstrakte og generiske, fordi relevansen for praktisk yrkesutøvelse blir mer utfordrende å identifisere. Abstrakt kunnskap kan ikke alltid uten videre tas i bruk, men må utforskes, videreutvikles og tilpasses lokale kontekster før den kan bli del av det daglige arbeidet (Linell, 1998). Dette er ikke minst et viktig arbeid på de områdene der det er et stort rom for skjønn – som spesialundervisning og skolemiljø er fremtredende eksempler på.

Siden lovtekster ofte er abstrakte og komplekse og de aktuelle pedagogiske situasjonene hvor regelverket må anvendes som begrunnelse for handling, kan variere i vesentlig grad, foregår dermed rekontekstualisering innenfor det vi kan si er ulike grader av ubestemthet. Selv i tilfeller der regelverket er relativt enkelt å tolke, kan det ikke fjerne den ubestemtheten som er uunngåelig koblet til de relasjonelle og normative aspekter ved arbeid som foregår i skolen. Vi kan derfor si at arbeid med regelverket forutsetter meningsskapende arbeid på den måten at aktørene som jobber i og med skolen, utvikler et forhold til reglene og setter dem i sammenheng med det daglige arbeidet og den lokale, kontekstuelle kunnskapen

(Hermansen & Mausestagen, 2016; Linell, 1998). Inspirert av Van Oers (1998) bruker vi begrepene adaptiv og transformerende rekontekstualisering<sup>2</sup> for å undersøke hvordan rekontekstualisering av kunnskapen fra regelverket – og også fra tilsynet der det er aktuelt – foregår i de ulike lokale kontekstene der regelverket tas i bruk og tolkes. Adaptiv rekontekstualisering handler først og fremst om å ta i bruk allerede kjent kunnskap i nye kontekster. I vår sammenheng kan det for eksempel handle om at en praksis som har eksistert ved skolen over en lengre periode, etter tilsyn får status som en rutine og nå utføres systematisk og konsekvent som et tiltak for å etterleve regelverket. Transformerende rekontekstualisering, derimot, handler om å tenke mer innovativt og nytt for å løse en bestemt utfordring. I vår sammenheng kan dette for eksempel være å sette seg nye mål og ta i bruk nye strategier med hensyn til hvordan en bestemt pedagogisk utfordring kan løses på andre måter enn tidligere.

### **Skolen som organisasjon**

For å forstå betingelsene for det skjønsmessige arbeidet med regelverket må vi ikke minst undersøke kommunenes og skolenes formelle og uformelle strukturer og rutiner som de har etablert – eller som blir etablert – for å følge opp regelverket.

Vi benytter her en relativt enkel organisasjonsteoretisk ramme for undersøkelsen. Vårt hovedfokus er på regelverksetterlevelse med bakgrunn i opplæringsloven. Disse beslutningene skjer innenfor en organisatorisk ramme preget av formelle og uformelle strukturer. Formelle strukturer viser til formaliserte kjennetegn som formelle posisjoner (kommunale ledere, rektorer og lærere), deres formaliserte ansvarsområde (slik de for eksempel er nedfelt i stillingsinstruksjer), formelle regler for saksbehandling og formaliserte rutiner og samarbeidsarenaer. Uformelle strukturer viser til mer uformelle normer, verdier, rutiner og praksiser, som kan være innarbeidete og vanskelige å endre, men som en ikke kan lese ut av et organisasjonskart. Rutiner blir ansett som en viktig analyseenhet i studier av endring og læring (Pentland & Feldman, 2005). Særlig har man vært opptatt av å undersøke hvordan «eksterne sjokk» fungerer som incentiver for endring av rutiner, eller hvordan intern dynamikk og forandringer i deltakernes kunnskap produserer nye ideer, mål og handlinger (Feldman & Pentland, 2003; Pentland & Feldman, 2005). Slik sett kan vi si at det kan foregå både adaptive og transformerende rekontekstualiseringsprosesser innenfor rutinene som etableres.

---

<sup>2</sup> Van Oers (1998) bruker begrepene *horisontal* og *vertikal* rekontekstualisering.

Skolen og det administrative apparatet som omkranser den er preget av ulike institusjonelle logikker som også preger skolen som organisasjon. Sentralt i denne typen organisasjoner er den profesjonelle logikken knyttet til lærerprofesjonen, der den faglig-pedagogiske kunnskapsbasen er dominerende. Den administrative/byråkratiske logikken viser til et formalisert hierarki, og for eksempel til konkrete regler for saksbehandling. Disse to logikkene er også knyttet til ulike former for ansvarliggjøring på den måten at den administrative logikken blant annet vil fokusere på ansvarliggjøring gjennom nettopp administrering av prosesser, bruk av kvalitetsindikatorer og ledelse av resultater, hvor sistnevnte har fått økt oppmerksomhet i utdanningsfeltet de to siste tiårene. En faglig-profesjonell ansvarliggjøring er knyttet til verdier som anses som felles for profesjonen, og som lærere og rektorer også ofte anser seg selv som personlig ansvarlige for (Mausethagen mfl., 2018; Sinclair, 1995). Den faglig-profesjonelle ansvarliggjøringen er knyttet til tilliten som lærerprofesjonen blir gitt gjennom den nasjonale læreplanen på basis av deres profesjonskunnskap. Denne typen ansvarliggjøring anses som særlig sterk og forpliktende i skolen, og knytter seg også til skolens samfunnsmandat. De to formene for ansvarliggjøring eksisterer imidlertid parallelt og kan like godt bygge på hverandre som å stå i motsetning til hverandre. Dersom profesjonsutøvernes egne verdier kommer i konflikt med den administrative ansvarliggjøringen, derimot, vil dette kunne skape dilemmaer og spenninger som kan være kontraproduktive med hensyn til utviklingsarbeid.

Det samlede analytiske fokuset på resonnering og rekontekstualisering sett opp mot formelle organisatoriske strukturer i kommunene og på skolene vil være viktig for å få mer innsikt i hvordan arbeidet med regler kan styrkes i skolesektoren.

## Metode og utvalg

I studien bruker vi dokumentanalyse<sup>3</sup> og intervju som metode. Tre kommuner og to fylkeskommuner deltok i intervjustudien. Vi valgte ut kommuner og fylkeskommuner med variasjon i antall regelbrudd. Siden vi i dette prosjektet har hovedfokus på spesialundervisning og skolemiljø, har vi tatt utgangspunkt i psykososialt miljø og elevens utbytte som temaer (sistnevnte siden dette berører tilpasset opplæring og spesialundervisning). Vi har i tillegg sett på størrelse på kommunen/fylkeskommunen og geografisk variasjon i utvalget. I hver kommune og fylkeskommune ble det valgt ut en skole som gjennomførte tilsyn i 2017, og en som ikke

---

<sup>3</sup> Se kapittel 2 for mer informasjon om metode og utvalg.

gjennomførte tilsyn. Se tabell 1 nedenfor for en oversikt over de fem fylkeskommunene og kommunene, og over de ti skolene som deltok i studien.<sup>4</sup>

Vi har både barneskoler, ungdomsskoler, 1.-10. skoler og videregående skoler i datamaterialet. Antall elever på de utvalgte skolene spenner fra ca. 400 til ca. 800<sup>5</sup>, der de videregående skolene jevnt over har flere elever enn grunnskolene. De fire videregående skolene vi besøkte, har ulikt antall og profil på studieprogrammer (1–7) som i stor grad også ble speilet i lærerintervjuene ved at de som deltok, underviste på ulike programmer og i ulike fag. Både grunnskolene og de videregående skolene varierer med hensyn til elevgrunnlag, der enkelte skoler preges av en mer homogen elevgruppe enn andre, for eksempel ved en høy andel høyt presterende elever. Grad av homogen/heterogen elevsammensetning kan ha betydning for skolens syn på og arbeid med regelverket, for eksempel ved at elevers behov for spesialundervisning vil variere.

Tabell 1. Utvalget

Fylke	Størrelse (befolkning)	Antall regelbrudd <sup>6</sup>	Antall skoler i tilsyn 2017	Tema for tilsyn 2017	Skole 1 (tilsyn i 2017) + antall elever	Skole 2 (uten tilsyn) + antall elever
Fylkeskommune 1 Vest	ca. 500 000	6 regelbrudd	1	elevens utbytte	Eik (850)	Bjørk (830)
Fylkeskommune 2 Øst	ca. 200 000	4 regelbrudd	1	elevens utbytte	Asal (540)	Or (800)
Kommune A Vest	> 30 000	16 regelbrudd	4	psykososialt miljø	Turv (500)	Furu (400)
Kommune B Øst	10 000–30 000	0 regelbrudd	1	elevens utbytte	Hassel (490)	Gran (390)
Kommune C Øst	> 30 000	10 regelbrudd	2	psykososialt miljø	Barlind (450)	Lind (450)

Totalt har vi gjennomført 26 intervjuer med totalt 72 informanter. Alle lærerintervjuene varte 75–90 minutter, og alle lederintervjuer varte 45–60 minutter. Tre intervjuer ble gjennomført via telefon av praktiske årsaker. I hver kommune/fylkeskommune gjennomførte vi gruppeintervjuer med 4–6 lærere på to skoler, og individuelle intervjuer med rektorer og skolesjef (eller lignende). I tillegg har vi et intervju med en kommunal

<sup>4</sup> Skolene er anonymisert. Se tabell 1 for psevdonymer, som vil bli brukt senere i rapporten.

<sup>5</sup> Elevsnittet i 2017–2018 var 222 elever per grunnskole. Andelen med 300 elever eller flere øker over tid (udir.no/analyse-av-GSI-tall). Det bør likevel bemerkes at vi ikke har med små skoler i utvalget vårt, og at utfordringer knyttet til regelverksetterlevelse vil kunne variere på bakgrunn av skolestørrelse. Også kommunene ligger alle tre over gjennomsnittet hva gjelder antall innbyggere. Kommunestørrelse kan innvirke på forhold som rutinisering, kompetanse og tilgang til andre støttestrukturer.

<sup>6</sup> I utvalget tok vi utgangspunktet i antall regelbrudd som spesifisert i tilsynsrapportene og opplysningene gitt fra UDIR. Vi merker imidlertid at det er noe inkonsekvens i hvordan antall regelbrudd er registrert. I tillegg ser vi at antall skoler som har gjennomført tilsyn, varierer mellom kommunene/fylkeskommunene, noe som betyr at antall regelbrudd på fylkes- og kommunenivå må ses i lys av antall skoler som deltok i tilsyn.

leder i en siste kommune (i kapittel 3 omtalt som kommune D) som har gjennomført en rekke tilsyn de senere årene, og et pilotintervju med en rektor på en skole som har gjennomført tilsyn. Vi intervjuet 48 lærere (19 menn og 29 kvinner). Disse representerte en variasjon med hensyn til erfaring, fagbakgrunn og hvilke trinn de underviste på. Enkelte hadde spesielle funksjoner på skolen, for eksempel som koordinator for spesialundervisningen. Lærerne hadde i ulik grad vært involvert i tilsynet i 2017. Vi intervjuet 12 rektorer hvorav en var assisterende rektor (6 menn og 6 kvinner), og 6 kommunale ledere (3 menn og 3 kvinner), hvorav én hadde stilling som rådgiver. Fylkeslederne og de kommunale lederne hadde for øvrig noe ulike stillinger. I fylkeskommune 1 leder av skoleseksjonen i fylkeskommunen, i fylkeskommune 2 avdelingssjef ved pedagogisk utviklingsavdeling hos fylkessjefen, i kommune A leder av fagstab oppvekst og kommune, i kommune B kommunalsjef og i kommune C kommunesjef for oppvekst. Selv om vi har et relativt omfattende kvalitativt datamateriale, kan vi ikke generalisere utover disse skolene, kommunene og fylkene. Samtidig vil analysene av datamaterialet gi grunnlag for å identifisere noen tendenser og noen kjennetegn ved bruk av regler og regelverksetterlevelse mer generelt, og som sannsynligvis også vil gjenkjennes på andre skoler og i andre kommuner og fylkeskommuner (analytisk generalisering). Av den grunn har vi derfor også valgt å la analysekapitlene være relativt omfattende og beskrivende.

I intervjuguidene stilte vi spørsmål om erfaringer med tilsyn, om etablerte rutiner, syn på kompetanse, vurderinger av ulike områder i opplæringsloven osv. Intervju som datakilde og metode stiller oss imidlertid overfor bestemte typer problemer når vi skal gripe resonnering som fenomen. De er i beste fall data om den resonnering som foregår i praksis, når lærere og andre rent faktisk skal søke å applisere regelverket på en bestemt situasjon eller case. Dette medfører for det første at vi ofte står overfor tolkningsproblemer om det er slik at funnene våre er skapt av metoden, det vil si at for eksempel variasjonen mellom fokusgrupper skyldes dynamikken i intervjuet, ikke at de faktisk resonnerer ulikt i ulike caser. Dette behandles separat i drøftingene i analysekapitlene. For det andre har vi også, for å søke å bøte på denne svakheten som følger av denne typen design, brukt vignetter i gruppeintervjuene med lærerne.

Hensikten ved vignettmetoden er å undersøke hvordan fagfolk resonnerer, gjennom å få dem til å tenke høyt når de drøfter problemer og løsninger med utgangspunktet i fiktive, men gjenkjennelige situasjoner. I studien utviklet vi to vignetter basert på temaene spesialundervisning og skolemiljø. Ved å be lærere om å ta stilling til disse fiktive situasjonene og videre utrede deres besvarelser gjennom oppfølgingsspørsmål kan vi få innsikt i argumenter og refleksjoner som ligger bak lærernes resonnering (Ejrnæs & Monrad, 2012). Dette tillot oss også å fremskaffe kunnskap om profesjonelles forestillinger, vurderinger, begrunnelser og

stillingtagen (Oterholm, 2015). Vi gjennomførte også en pilotstudie av vignettene på en gruppe grunnskolelærerstudenter. Se vedlegg for intervjuguider og vignetter.

## Problemstilling og rapportens oppbygning

Målene med prosjektet er 1) Å få økt kunnskap om regelverksetterlevelse i et utvalg norske fylkeskommuner/kommuner og skoler, og 2) Å utlede noen anbefalinger med hensyn til hvordan kompetanse og arbeid med regelverket kan styrkes i skoler, fylkeskommuner/kommuner og lærerutdanning. I utgangspunktet har vi lagt til grunn spørsmålene som oppdragsgiver har valgt, men videreutviklet dem noe:

- 1) Hvordan gir lærere, rektorer og fylkeskommunale og kommunale ledere mening til bruk av regler i opplæringsloven? Hvilke likheter og variasjoner er fremtredende på tvers av aktører og organisasjoner, og hva kan være mulige tolkninger av slike forskjeller?
- 2) Hvilke formelle strukturer, rutiner og prosedyrer er initiert i kommuner/fylkeskommuner og på skolene for å overholde regelverket, og på hvilke måter kan disse støtte opp under regelverksetterlevelse?
- 3) Hvordan kan vi forstå tilsyn som en bestemt type kunnskaps- og resonneringsform?
- 4) På hvilke måter former, avgrenser eller muliggjør opplæringsloven og dens kontrollmekanismer faglig-pedagogisk skjønnsutøvelse?
- 5) Hva kan være faktorer som styrker eller svekker regelverksetterlevelse i utdanningssektoren? Hvilke områder oppleves som mest utfordrende, og hvorfor?
- 6) Hva kan være nyttige tiltak for å styrke arbeidet med regelverket i (fylkes)kommuner, skoler og i lærerutdanning?

I neste kapittel går vi nærmere inn på fenomenet tilsyn, og vi presenterer analyser av tilsynsrapporter. Deretter vil vi i kapittel 3 presentere analyser av intervjuer av kommunale ledere før vi i kapittel 4 presenterer analyser av intervjuer med rektorene og i kapittel 5 presenterer analyser av intervjuer med lærere. Vi fortsetter med en diskusjon på tvers av kapitlene i kapittel 6 før vi kommer med noen mulige anbefalinger i kapittel 7.

## Kapittel 2: Analyse av tilsynsrapporter

I dette kapitlet går vi nærmere inn på tilsyn som styringsinstrument og spesielt hvordan vi kan forstå tilsyn som en bestemt type kunnskaps- og resonneringsform. Dette er interessant siden tilsyn er en sentral måte regelverksetterlevelse undersøkes på<sup>7</sup>, men som også vil være med på å forme oppfatninger av hva regelverksetterlevelse er. Samtidig har vi et design i denne studien der vi studerer skoler som både har gjennomført og ikke har gjennomført tilsyn. Vi begynner kapitlet med en kort historisk gjennomgang av tilsyn med kommuner i skolesektoren i Norge, basert på aktuell tidligere forskning på tilsyn – i Norge primært. Vi fortsetter deretter med å presentere noen funn fra analyser av tilsynsrapporter skrevet i forbindelse med det nasjonale tilsynet i 2017. Her ser vi nærmere på typiske sjangertrekk ved rapportene og som variasjoner mellom rapportene, spesielt med hensyn til hvordan fylkesmennene gjennom tilsynsrapportene undersøker, og dermed også bidrar til å begrepsfeste og operasjonalisere, regelverksetterlevelse i kommuner og skoler. Vi diskuterer også hvilke sosiale konsekvenser dette kan ha.

### Tilsyn

Tilsyn er en av flere kontrollmekanismer som staten har for å overvåke etterlevelse av reguleringer slik at de kan sikre at politiske mål for samfunnsutviklingen blir ivaretatt (Helgøy & Serigstad, 2004). Tilsyn innebærer dermed kontroll som en type mål. Samtidig er kontroll et av de virkemidlene tilsynsmyndigheten har, sammen med veiledning. Mens kontrollfunksjonen kan innebære en noe mer pessimistisk innstilling til tilsynsobjektene evne eller vilje til å følge fastsatte regler, kan veiledningsfunksjonen innebære en mer optimistisk innstilling på den måten at faglighet og kunnskapsspredning står sentralt, en aksept av at det kan finnes mange veier til målet, og også at regelverket ikke er et mål i seg selv (Helgøy & Serigstad, 2004). Denne dualiteten i virkemidler fører til at tilsynet kan beskrives som å befinne seg i en spenning mellom kontroll og utvikling, der kontroll er tenkt å føre til utvikling, mens måten det gjøres på, vil kunne ha betydning for i hvilken grad det oppleves som det ene eller det andre.

Tilsynsaktiviteter i skolesektoren kan spores helt tilbake til midten av 1800-tallet, da skoledirektørene utførte kontroller av den enkelte skoles bruk av offentlige ressurser som en av sine oppgaver (Hall, 2018). I tillegg gjorde skoledirektørene også enkelte vurderinger av den pedagogiske praksisen som de observerte på skolebesøkene, og de ga også veiledninger basert på dette. Kontrollaspektet fikk imidlertid mindre

---

<sup>7</sup> Ved siden av tilsyn er klagebehandling en annen kilde som viser mangelfull regelverksetterlevelse på flere rettsområder innenfor grunnopplæringen.



oppmerksomhet utover på 1900-tallet, og det var veiledning og utvikling på skolene som etter hvert var sentralt for arbeidet på skoledirektørens kontorer (Hall, 2018; Telhaug, 1997). De regionale skoledirektørembetene ble avviklet i 1990-årene, mens New Public Management-inspirerte reformer for offentlig forvaltning samtidig etablerer seg. Disse endringene i utdanningspolitikken beskrives gjerne som et skifte fra mål- og innholdsorientert styring av skolen til mål- og resultatstyring<sup>8</sup> (Aasen, Møller, Ottesen, Prøitz & Hertzberg, 2012).

Med læreplanverket for Kunnskapsløftet og innføringen av kompetansemål og grunnleggende ferdigheter i 2006 fulgte det en logikk som styrket behovet for å kunne vurdere elevers måloppnåelse. Elevenes læringsutbytte ble i større grad enn tidligere vektlagt, og et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) ble etablert i 2004. NKVS samlet en rekke verktøy for bruk i lokalt og nasjonalt kvalitetsarbeid og introduserer også noen nye – som nasjonale prøver. Et mål med NKVS slik det ble beskrevet i politiske dokumenter, var å definere en tydeligere ansvars plassering mellom styrings- og forvaltningsnivåene i grunnopplæringen, og bidra til større grad av koordinering og samhandling på tvers av nivåene med utgangspunkt i tilgjengelige data fra prøver og undersøkelser (Aasen mfl., 2012; Skedsmo, 2009). Nasjonalt tilsyn, internasjonale undersøkelser, forskning og evaluering ble også regnet som en del av kvalitetsvurderingssystemet. Denne reformutviklingen har dermed også ført med seg en sterkere vektlegging av tilsyn med kommunene så vel som endring av tilsynsmodellene (Aasen mfl., 2012; Hall, 2017; Sivesind mfl., 2016).

Et felles nasjonalt tilsyn initiert av Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet og gjennomført av fylkesmannsembetene ble etablert i 2006. Fylkesmennene gjennomfører nasjonalt tilsyn med kommuner på oppdrag av Utdanningsdirektoratet<sup>9</sup>, med fokus på enkelttemaer og/eller hvilke systemer skoleeier har for oppfølging av egen virksomhet. Denne typen lovlighetstilsyn ble anvendt for første gang i 2007. Formålet var at utdanningsmyndighetene i regi av fylkesmannen skulle følge med på om skolene i kommunene og fylkeskommunene fulgte bestemmelser etter opplæringsloven (Hall, 2018). Her har det samtidig skjedd en endring over tid. I St.meld. 31 (2007–2008), *Kvalitet i skolen*, ble det fremmet argumenter for å gjennomføre tilsyn som hadde en sterkere støttefunksjon i tillegg til kontrollfunksjonen. Fra å være mest opptatt av å påvise regelbrudd ble oppmerksomheten derfor beskrevet som å skulle rette seg mer mot elevenes

---

<sup>8</sup> Mål- og resultatstyring ble valgt som et overordnet styringsprinsipp av Stortinget i 1991, basert på St.meld. 37 (1991–1992), «Om organisering og styring av utdanningssektoren». Hovedtanken var at de sentrale myndighetene skal ivareta en helhetlig styring ved å formulere overordnede mål som formidles nedover i systemet, og som igjen følges opp med rapportering og resultatvurdering. Kommunene og skolene skulle selv bestemme hvilke virkemidler som skulle brukes for å nå målene, og dokumentere kvalitet gjennom resultater.

<sup>9</sup> Tilsyn er hjemlet i opplæringsloven § 14-1 første ledd og gir fylkesmannen rett til å føre et lovlighetstilsyn.

individuelle rettigheter og det pedagogiske arbeidet på skolene. Den generelle tilsynsmetodikken ble samtidig i 2010-2011 endret slik at rammeverket var mer i tråd med NKVS (Sivesind mfl., 2016). Mer dokumentasjon ble påkrevd, noe skolene skulle presentere i forkant av tilsynet (Hall, 2018). Dette kravet kom imidlertid først og fremst fra kommunene og fylkeskommunene, som pålegger skolene å legge frem ekstra dokumentasjon for å ivareta ansvaret sitt (Grindheim mfl., 2014). Den nyeste håndboken om tilsyn, utgitt av Utdanningsdirektoratet i 2017, presenterte skolene for en rekke verktøy de kan bruke, og for tilgang til formulerte kriterier som skolene kan bruke som sjekklister i forberedelser til tilsyn. Denne utviklingen står i så fall i en delvis kontrast til det uttalte fokuset på veiledning fremfor kontroll, og veiledningene fra Utdanningsdirektoratet kan dermed bli sett på som anvisninger heller enn veiledninger (Skedsmo & Mausethagen, 2016). Andenæs (2016) mener at vektlegging av de prosessuelle rettssikkerhetsgarantiene i tilsynsmetoden, det vil si hvordan avgjørelser blir fattet, og kravene som stilles til saksbehandlingen, får for mye oppmerksomhet på bekostning av innholdet i avgjørelsene, og at dette kan gi inntrykk av at det ikke er så farlig med det innholdsmessige så lenge det formelle er i orden.

Denne bakgrunnen gjør det interessant å undersøke hvordan tilsynet blir gjennomført av Utdanningsdirektoratet og videre gjennom fylkesmennenes utførelse av selve tilsynet, og hvilken logikk som følges. Vi kan si at de rekontekstualiserer opplæringsloven på en bestemt måte gjennom tilsynene, og det er dette vi ønsker å komme nærmere i dette kapitlet.

## Analyser av tilsynsrapporter

Ifølge Utdanningsdirektoratet var målet med fylkesmannens tilsyn med barnehage- og opplæringsområdet i 2017 å bidra til at skoler og skoleeiere jobber systematisk for at elevene når målene i læreplanen og får et godt utbytte av opplæringen. For elever med behov for særskilt tilrettelegging, som spesialundervisning eller særskilt norskopplæring, krever dette for eksempel at skolene har en forsvarlig saksbehandling. Skolene skal også vurdere egen organisering og arbeid med å forbedre opplæringen. Dette har blant annet sin bakgrunn i Meld. St. 19 (2009–2010) (Kunnskapsdepartementet, 2010), hvor det vises til at tilsynene siden 2006 «har avdekket store utfordringer knyttet til skoleeiers etterlevelse av regelverket» (s. 40). Elevenes psykososiale miljø, elevenes utbytte av opplæringen, forvaltningskompetanse og skolebasert vurdering har vært i fokus for de nasjonale tilsynene de siste årene.

I oppsummeringsrapporten av fylkesmennenes tilsyn med skoler og barnehager i 2017 beskriver Utdanningsdirektoratet at det er store mangler i regelverksetterlevelsen på barnehage- og opplæringsområdet. Oppsummeringen viser blant annet at andelen tilsyn med brudd på regelverket er om

lag 90 prosent, mens om lag 30 prosent av det kontrollerte området er vurdert til å være i strid med regelverket. Det blir «avdekket» flest brudd på regelverket som omhandler at skolene skal ha en innarbeidet fremgangsmåte for å vurdere om elever med behov for særskilt norskopplæring også trenger morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Det ble konstatert brudd på regelverket i nesten 60 prosent av tilsynene hvor dette ble kontrollert. Over 70 prosent av skolene hadde mangler knyttet til at enkeltvedtak skal ha en begrunnelse som viser til hvilken hjemmel som ligger til grunn for vedtaket de har fattet, hvilke faktiske forhold som er lagt til grunn, og hvilke hensyn som er vektlagt. Det blir også beskrevet at skoleledere i mange tilfeller ikke sikrer at opplæringen dekker alle kompetansemålene og om de individuelle opplæringsmålene i elevenes individuelle opplæringsplaner (IOP-er) samlet sett er dekket.

Hovedtemaet for felles nasjonalt tilsyn i 2017 var «Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen», mens temaet «Rett til et trygt og godt skolemiljø» var mest populært for egeninitierte tilsyn (Utdanningsdirektoratet, 2018). Tilsynet med elevenes utbytte besto av tre områder: skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, forvaltningskompetanse og skolebasert vurdering. Vi har i tillegg inkludert det valgfrie temaet psykososialt miljø, som blant annet undersøker regelverksetterlevelse av kapittel 9A og aktivitetsplikten som ble innført 1. august 2017, noe som innebærer en skjerpet plikt for skolene til å følge med, undersøke og gripe inn for å sikre at elevene får et trygt og godt skolemiljø, samt en skjerpet aktivitetsplikt for tilfeller der ansatte krenker elever. I tillegg til at de er de mest utbredte temaene for tilsyn, eksemplifiserer disse temaene skjønnsmessige aspekter ved loven der det er behov for stor grad av tolkning. Det relativt store rommet for skjønnsutøvelse innebærer at lærere og skoleledere kontinuerlig må konkretisere loven, presumptivt vise komplekse rettslige og faglig-pedagogiske resonnementer, og i tillegg etablere og følge opp administrative og organisatoriske rutiner og prosedyrer. Videre står begge temaene sentralt i mediene og den offentlige diskusjonen om skole og opplæring. Som også beskrevet i kapittel 1 er disse to temaene særlig interessante å undersøke og sammenligne for å få tak på etablerte rutiner, syn på kompetanse og eventuelle dilemmaer, så vel som ulike mønstre av faglig resonnering om regelverket. Vi fokuserer derfor på begge disse områdene både i analyser av tilsynsrapportene og de kvalitative dataene.

Totalt har vi analysert 16 tilsynsrapporter, 12 med temaet utbytte og 4 med temaet skolemiljø. I utvalget tok vi hensyn til følgende kriterier: variasjon i antall regelbrudd, geografi, skoleslag og størrelsen på kommune/fylkeskommune. Se følgende tabell for en oversikt over rapportene:

Tabell 2. Oversikt over utvalgte tilsynsrapporter<sup>10</sup>

	Kommune/fylke	Kommune/fylke størrelse	Type skole	Regelbrudd på kommune/fylke	Antall skoler i tilsyn 2017	Tema tilsyn
1	Kommune Vest	< 10 000	grunnskole	22	2	utbytte
2	Kommune Vest	> 30 000	grunnskoler	16	4	miljø
3	Kommune Vest	< 10 000	grunnskole	15	1	utbytte
4	Kommune Vest	10 000–30 000	grunnskole	15	4	miljø
5	Kommune Øst	10 000–30 000	grunnskole	13	2	utbytte
6	Fylke Nord	ca. 500 000	vgs	13	1	utbytte
7	Kommune Øst	> 30 000	grunnskole	8	2	utbytte
8	Kommune Øst	< 10 000	grunnskole	7	1	miljø
9	Fylke Vest	ca. 500 000	vgs	6	1	utbytte
10	Kommune Vest	< 10 000	grunnskole	6	2	utbytte
11	Fylke Øst	ca. 200 000	vgs	4	1	utbytte
12	Kommune Øst	< 10 000	grunnskole	2	1	utbytte
13	Kommune Øst	< 10 000	grunnskole	3	1	utbytte
14	Kommune Øst	10 000–30 000	grunnskole	0	1	miljø
15	Kommune Øst	> 30 000	grunnskole	10	2	utbytte
16	Kommune Øst	10 000–30 000	grunnskole	5	1	utbytte

I analysen av tilsynsrapportene har vi sett nærmere på oppbygning og form på tilsynsrapportene, vi har sett på den metodiske tilnærmingen og gjort en nærmere analyse av avvikene. Fremtredende trekk så vel som variasjoner har her vært en viktig del av analysen. Vi diskuterer hva slags type rekontekstualisering rapportene legger opp til, så vel som hva slags rekontekstualisering tilsynsmyndigheten har gjort. Videre diskuterer vi hvilke muligheter tilsynsrapportene gir for rettslig resonnering så vel som faglig-pedagogisk resonnering. Ved å gjennomføre analyser av enkeltstående tilsynsrapporter kan vi synliggjøre hva slags kunnskap som frembringes gjennom tilsyn, og hvordan det blir knyttet til rutiner og arbeid på skolene. Foruten at vi får vite mer om mønstre og variasjoner i tilsynsrapporter, vil analysene også kunne gi oss grunnlag for å kunne si noe om tilsynets mulige påvirkning på arbeidet i skoler, fylker og kommuner, så vel som dilemmaer som kan oppstå i dette arbeidet. Når vi senere ser på intervjudataene fra lærere, skoleledere og ansvarlige på fylkesnivå og kommunenivå, kan vi da også se hvordan skoler, kommuner og fylker fortolker styringen som skjer gjennom tilsynet, hvilke rutiner og prosedyrer som etableres som en konsekvens av tilsynet, og i hvilken grad og på hvilke måter skoler og kommuner bruker informasjonen i utviklingsarbeid.

<sup>10</sup> I utvalget tok vi utgangspunktet i antall regelbrudd som spesifisert i tilsynsrapportene og opplysningene gjort tilgjengelig fra UDIR. Vi merker imidlertid at det er noe inkonsekvens i metoden. Antall regelbrudd er eventuelt beregnet for intern statistikk. I tillegg merker vi at antallet skoler som har gjennomført tilsyn, varierer mellom kommunene og fylkeskommunene, noe som betyr at antall regelbrudd på kommunenivå og fylkeskommunalt nivå må ses i lys av antall skoler som deltok i tilsynet.

## Fremtredende sjangertrekk ved rapportene

Gitt formålet med tilsynet som beskrevet av Utdanningsdirektoratet er det interessant for fylkesmannen å undersøke hvordan regelverket anvendes av fylkeskommunale ledere og kommunale ledere, skoleledere og lærere, og å pålegge endringer som følge av slike lovlighetstilsyn. Gjennom tilsynene ansvarliggjøres dermed også kommuner og skoler ved at de sikres dokumentasjon og etablering av rutiner og prosedyrer knyttet til regelverksetterlevelse av opplæringsloven med tilhørende forskrifter. Det er i relativt stor grad en administrativ logikk som dominerer i tilsynsrapportene, der dokumentasjon og rutiner som er etablert for å etterleve regelverket i kommuner og skoler, er et sentralt fokusområde, samtidig som det også stilles mer praksisrettede spørsmål som for eksempel omhandler kompetanse. Slik sett ser vi også at kontroll som virkemiddel er til stede, mens det samtidig er oppmerksomhet rettet mot hva kommunen og skolen bør gjøre i sitt videre arbeid (som en type veiledning).

Form og oppbygning i tilsynsrapportene er relativt lik: tema, gjennomføring, rettslige krav, undersøkelse, vurderinger og konklusjon. Den felles malen kommer fra «Metodehåndboken for tilsyn» (Utdanningsdirektoratet, 2017). I stor grad ser vi at forståelsen av tilsynet slik den kommer til uttrykk hos tilsynsmyndighetene, er som følger: 1) de singler ut noen temaområder, 2) de angir de lov- og forskriftskilder de bruker som retningsgivende for hva de skal se etter, 3) de avgjør hva som er kildene for å vurdere regelverksetterlevelsen (intervjuer, dokumenter osv.), 4) de gjør en vurdering av regelverksetterlevelsen, og 5) de lokaliserer avvik/regelbrudd. Det kan samtidig være enkelte tilsynsrapporter som avviker fra denne malen, for eksempel der det er snakk om tilsyn gjennomført på bakgrunn av enkelthendelser på en skole. Tilsynsgruppene består som oftest av tre personer, som signerer rapporten til slutt.

Tilsynsrapportene om elevenes utbytte er i all hovedsak mer omfattende enn rapportene på skolemiljø. Enkelte rapporter på utbytte har to deler: en som omhandler skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, og en som omhandler skolebasert vurdering. De mest brukte datakildene er intervjuer og skriftlig dokumentasjon som skolene har sendt inn. Mange bygger på egenvurderinger som skolen har utført, noen få rapporter bygger på data fra elevene. Dokumentasjonsgrunnlaget ligger i vedlegg, mens intervjuguider ikke er lagt ved. Eksempler på dokumentasjonsgrunnlag er for eksempel årsplaner, pedagogiske rapporter, enkeltvedtak om spesialundervisning og særskilt norskopplæring, retningslinjer for vurdering, kjennetegn på måloppnåelse, elevbesvarelser med tilbakemelding, tentamen, ukeprøver, undervisningsplaner, arbeidsplaner, lokale læreplaner, møteplaner, trivelseskjemaer og

utviklingssamtalskjemaer. Mangel på dokumentasjon, eller/og at den fremlagte dokumentasjonen, er da også begrunnelsen som fylkesmannen ofte bruker for å vise brudd på regelverket – sammen med intervjudataene. I tillegg ser vi at en del rapporter vurderer «samsvar» mellom ulike datakilder, som dokumenter og intervju, for eksempel for å sikre at informantene rapporterer samme vurderingsrutiner – eller at dokumentasjonsgrunnet «ikke har sannsynliggjort» regelverksetterlevelsen.

## Regelverksetterlevelse i tilsynsrapportene

Kunnskap om hvordan opplæringsloven anvendes, handler både om rettslige resonneringer, som hvilke paragrafer i loven som kommer til anvendelse i gitte situasjoner, og faglig-pedagogiske resonneringer, som hva som er adekvat «lesing» av loven og dermed også adekvate handlinger i gitte situasjoner der elever er involvert. Et aktuelt spørsmål å stille er dermed hvilken forståelse av regelverksetterlevelse som kommer til uttrykk i tilsynsrapportene. Her er det særlig de lokale rutine og prosedyrene som undersøkes og/eller etterspørres, samt spørsmål knyttet til ansvar. Spørsmål om kompetanse, dilemmaer og avveininger mellom ulike deler av regelverket blir i mindre grad vurdert i rapportene. Dette kan bety at regelverksetterlevelse først og fremst blir knyttet til organisatoriske forhold i kommunen og på skolen og i mindre grad til innhold og resonnering. Etablering av rutiner og prosedyrer kan sies å representere regelverksetterlevelse på «laveste nivå», eller som en minstestandard, og at det i en del sammenhenger kan være denne typen regelverksetterlevelse som tilsynsrapportene både rapporterer om og stimulerer til. Dette vil også være tilstrekkelig i mange tilfeller.

Eksempler på en slik lovlighetskontroll er beskrivelsen av de rettslige kravene som skolene blir vurdert etter i det enkelte tilsynet, og hvilke bestemmelser i opplæringsloven og i forskrift til opplæringsloven som kravene er knyttet til. Dette innebærer for eksempel krav om å innarbeide fremgangsmåter som sikrer at årsrapporter inneholder vurdering av elevers utvikling ut fra målene i individuell opplæringsplan, om å innarbeide fremgangsmåter som sikrer at lærere systematisk og løpende vurderer om alle elever får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, at skolene må ha en innarbeidet fremgangsmåte for å vurdere om elevene har behov for spesialundervisning, og sikre at lærerne melder behov for spesialundervisning til rektor, at de skal gjennomføre skolebasert vurdering jevnlig. Der skolene har avvik, beskrives dette som for eksempel «X skole har ikke fullt ut en innarbeidet framgangsmåte for å kartlegge elevenes ferdigheter i norsk», «X skole har ikke en innarbeidet fremgangsmåte som ivaretar kartlegginger og vurderinger av behov for særskilt språkopplæring og tospråklig fagopplæring for elever med behov for særskilt norskopplæring», og «X skole har ikke tilstrekkelig bred og representativ medvirkning i arbeidet med

skolebasert vurdering». I disse beskrivelsene er det særlig mangel på «innarbeidet fremgangsmåte» som fremheves, men også med ordbruk som indikerer grader av etterlevelse.

Når konklusjonene i tilsynsrapportene skrives gjøres dette med en positiv markering av hva som må gjøres, og hvem som har ansvar, det vil si kommunen eller fylkeskommunen: «X fylkeskommune må sørge for at arbeidet med individuelle opplæringsplaner ved X videregående skole er i samsvar med opplæringsloven § 5-1 og 5-5», «X fylkeskommune må sørge for at den individuelle undervisningsvurderingen ved X videregående skole bidrar til at elevene får realisert sine muligheter til å nå målene for opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-5 og forskrift til opplæringsloven §§ 3-1, 3-2, 3-11, 3-12 og 3-13», «X kommune må sørge for at X barne- og ungdomsskole jevnlig vurderer i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, jf. forskrift til opplæringsloven § 2-1», og «X fylkeskommune må sørge for at X videregående skole sikrer at elever som ikke har norsk eller samisk som morsmål, får vurdert sitt behov for særskilt språkopplæring, jf. opplæringsloven § 3-12». Når tilsynsrapportene går videre fra å beskrive hva fylkeskommunene eller kommune må sørge for eller se til, så kommer forventningene til rutinene som etableres: «X fylkeskommune må i denne forbindelse se til at skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for å kartlegge elevens ferdigheter i norsk», eller at «X fylkeskommune må i denne forbindelse se til at rektor sikrer / følger opp at undervisningspersonalet knytter opplæringens innhold til kompetansemål i det enkelte faget». I tillegg til oppfølging av rektor er også noen forventninger rettet direkte mot lærere: «X fylkeskommune må i denne forbindelse se til at lærerne veileder elevene i hva det legges vekt på i vurderingen i det enkelte faget.» Det kan virke som om fokuset på formelle rutiner blir mindre jo nærmere klasserommet forventningene uttrykkes, noe som også indikerer en vektlegging av at det er naturlig at skjønnsutøvelsen er større på dette nivået.

Selv om spørsmål om kompetanse, dilemmaer og avveininger mellom ulike deler av regelverket i liten grad er vurdert, er et unntak når det gjelder kompetanse at enkelte tilsynsrapporter fremhever betydningen av utviklingsarbeid – særlig tilsynene på skolebasert vurdering. Når det gjelder kunnskapskilder i bruk i dette utviklingsarbeidet, er dette i stor grad knyttet til å ta i bruk ulike typer data, eller resultater, fra tester og brukerundersøkelser, mens andre kunnskapskilder som observasjoner fra klasserommet og erfaringer gis liten oppmerksomhet. Det etableres dermed også en interessant kobling mellom regelverksetterlevelse i form av etablering av rutiner og prosedyrer og resultatinformasjon. Kunnskap om hva som kan være mulige sammenhenger mellom disse to forholdene, blir derimot i liten grad belyst.

Vi ser også gjennom eksemplene ovenfor at det gjennom tilsynsrapportene etableres en drift mot standardisering for å sikre elevenes rettigheter. Dette handler særlig om vurderinger av hvordan den tilgjengelige dokumentasjonen synes å sikre at alle elever for eksempel «har tilfredsstillende utbytte av opplæringen i all fag», vektlegging av systematisk arbeid, og at det settes i gang tiltak dersom det er nødvendig. Bruk av skjønnsmessige uttrykk som «tilfredsstillende utbytte», og de skjønnsmessige vurderingene som vil ligge til grunn for hva dette innebærer, tematiseres derimot ikke (for eksempel hvem som skal vurdere det, og hva som vurderes). Betydningen av ledelse i utviklingsprosessene for å få til økt standardisering fremheves. Et eksempel på dette er hentet fra en av tilsynsrapportene der skolen melder om en ny praksis etter foreløpig rapport når det gjelder ukeplaner:

Mye av praksis baserer seg på en ny bruk av ukeplanene. Gjennom disse skal elevene få informasjon om mål for opplæringen, og gjennom disse skal også ledelsen kunne sikre at undervisningen skjer i samsvar med målene i læreplanen. ... Teamlederne har ansvar for at planene blir oppdatert. Rektor signerer ukeplanene, og de legges i arkiv som dokumentasjon på at endringen er gjennomført.

Slike endringer som sitatet ovenfor er eksempel på, vil i en del sammenhenger bety at rektorene kommer tettere på lærernes arbeid i klasserommet enn hva som kanskje tidligere har vært vanlig, selv om det her er dokumentasjonen av en ny rutine som får mest oppmerksomhet. Samtidig behøver ikke systematisk arbeid nødvendigvis bety standardisering som løsning. Det kan synes som om enkelte rutiner, for eksempel på vurdering, stort sett handler om administrativ standardisering (for eksempel praksisen med at rektor signerer ukeplanene). I andre tilfeller, derimot, som saksbehandling og vedtak fra ordinær undervisning, vektlegges også systematisering i betydningen at den er begrunnet i regelverket. Mens førstnevnte først og fremst vil være en alternativ realisering av en eksisterende praksis for å sikre dokumentasjon, peker sistnevnte derimot i retning av at resonneringen som gjøres lokalt, skal bli mindre tilfeldig og dermed i større grad sikre likebehandling og forutsigbarhet.

## Metode og datagrunnlag i rapportene

Når det gjelder tilsynene om elevenes utbytte, foretas det i flere av tilsynsrapportene en samlet vurdering av skoleeiers forsvarlige vurderingssystem med referanse til kommunale kvalitetsplaner. Plandokumentene er utformet av skoleeier og inneholder i tillegg til en innledning visjon og verdier som skal være gjeldende for skolene i kommunene. I de fleste tilsynsrapportene inngår den skolebaserte vurderingen, basert på en egenvurdering av om elevene når målene i læreplanverket etter Kunnskapsløftet.



De fleste fylkeskommuner og kommuner anvender RefLex<sup>11</sup> i skolenes egenvurdering. Det vises til dokumentasjon fra skolebasert vurdering, tilpasset opplæring og spesialundervisning, språkopplæring og i noen tilfeller vurdering av helhetlig forsvarlig kvalitetsvurderingssystem. Årsplaner, periodeplaner og ukeplaner er vedlagt som dokumentasjon i tilsynsrapportene. Videre er det gjennomført intervju av skoleleder og et utvalg lærere. Det er derimot større variasjon i hvilke elevdata som anvendes i tilsynet. Mange kommuner brukte elevintervjuer som datakilde, mens kun et par brukte elevmapper og/eller elevsamtaler. Det mest vanlige er at elevene involveres ved gruppeintervju av et utvalg elever eller elevrådsrepresentanter. Noen fylkesmannsembeter bruker også spørreundersøkelser for elever i gjennomføring av tilsynet når det gjelder utbytte av opplæring. Elevundersøkelsen brukes mer konsekvent i tilsynsrapportene om det psykososiale miljøet enn i tilsynsrapportene om elevenes utbytte.

I tilsynsrapportene om psykososialt miljø som vi har sett på, omfattes typisk flere skoler i en kommune i tilsynet. Detaljnivået fra Utdanningsdirektoratets veileder er betraktelig mindre enn ved vurdering av utbytte, og kontrollpunktene gir større rom for tolkning av regelverket.<sup>12</sup> Dette gjelder også ved gjennomføring av tilsynet vedrørende «forebyggende arbeid, individuelt rettet arbeid og forvaltning» (som er et underpunkt i alle tilsynene som er gjennomført på psykososialt miljø), til tross for aktivitetsplikten som ble innført august 2017.

Det er ikke ført tilsyn med opplæringsloven § 13-10 andre ledd om forsvarlig system når det gjelder tilsynene om psykososialt miljø, men det er internkontrollen ved den enkelte skole som gjelder elevenes psykososiale miljø, som er kontrollert i tilsynsrapportene fra fylkesmannsembetene.<sup>13</sup> Når det gjelder datagrunnlag, ble skolenes handlingsplan for et godt (fysisk) og psykososialt miljø lagt frem for tilsynet, og i tillegg er elevrådsarbeid et fast tema, samt samarbeidsutvalgene ved skolene. Det er imidlertid ikke gjennomført egne elevundersøkelser eller intervju av elever gjennom tilsynet når det gjelder det psykososiale læringsmiljøet. Tilsynsrapportene viser til data fra elevundersøkelsen, og enkelte viser også til Foreldreundersøkelsen. Det har ikke blitt gjennomført kartlegginger av hvordan elevene generelt opplever det psykososiale miljøet på skolene.

---

<sup>11</sup> RefLex er et nettbasert verktøy utviklet av Utdanningsdirektoratet som skal gi skoler og (fylkes)kommuner hjelp til å vurdere om egen praksis er i samsvar med regelverket. Kommunene kan også sammenligne praksis på skolene i kommunen.

<sup>12</sup> Dette kan se annerledes ut nå siden skolemiljø fra 2018 igjen vil være del av felles nasjonalt tilsyn.

<sup>13</sup> Kravet til interkontroll i forbindelse med dette området er særlig regulert i § 9A-4, jf. §. 9A-3 første ledd.

Tilsynene som omhandler utbytte av opplæringen, synes dermed å være mer detaljert enn tilsynene på det psykososiale læringsmiljøet. Dette kan handle om at utbytte var en del av det nasjonale tilsynet i 2017, mens kommunene derimot hadde mer frihet til å velge ut skoler til tilsyn på psykososialt miljø. Det er i tillegg interessante forskjeller med hensyn til hvordan elevenes stemme trekkes inn som datagrunnlag i tilsynene. Dette gjelder både tilsynene utført om elevenes utbytte og elevenes psykososiale miljø. Til slutt ser vi hvordan innsendt dokumentasjonsmateriale får en fremtredende rolle som datagrunnlag selv om de aller fleste tilsynene inkluderer intervju med skoleledelse og lærere som en del av datagrunnlaget.

## Analyse av avvikene

I det følgende ser vi nærmere på variasjonen i type avvik på tvers av og innenfor de to temaene. Når det gjelder avvikene innenfor temaet psykososialt miljø,<sup>14</sup> finner vi noe variasjon i tilsynsmyndighetenes vurderinger og konklusjoner. I kommune #4 og #14 fant tilsynsmyndighetene ingen brudd på regelverket, mens i tilsynsrapportene fra de to andre kommunene som gjennomførte tilsyn om dette temaet, viser avvikene noe ulike mønstre. I kommune #2 ble fire skoler undersøkt, og i pålegget ble det fokusert på 1) systematiske og konkretiserte rutiner (for eksempel at skolene i etterkant av tilsynet må «sette konkrete mål», «utarbeide felles forståelse», «evaluere arbeidet og gjøre nødvendige endringer», «varsle så tidlig som mulig»), 2) kjennskap til regelverket (spesielt når det gjelder «elevenes kjennskap til hva som er krenkende ord og handlinger») og 3) rutiner for elevmedvirkning.

I kommune #8, derimot, henviser tilsynsmyndighetene til de samme forskriftene i opplæringsloven, men rapporten anvender en noe annen tilnærming i det som blir konkretisert og vektlagt i konklusjoner. På den ene siden påpeker tilsynsmyndighetene i sin evaluering mangel på systematisk arbeid (for eksempel «iverksette tiltak når skolen avdekker brudd på elevs rett til godt psykososialt miljø», «justere tiltakene», «evaluere arbeidet og gjøre nødvendige endringer»), og «felles forståelse blant lærere og elevenes kjennskap til hva som er krenkende ord og handlinger». Samtidig vektlegger tilsynsmyndighetene også i sin vurdering «kjennskap til hvordan elevene generelt og den enkelte elev opplever det psykososiale miljøet», engasjement i elevmedvirkning og klare og omfattende begrunnelser bak bestemmelser i enkeltvedtakene. Det vil si at selv om avvikene refererer til de samme bestemmelsene i regelverket, kan derimot konkretiseringen gå i noe ulike retninger – mot standardisering av administrative rutiner og mot krav til

---

<sup>14</sup> Tilsynet i 2017 foregikk før og/eller parallelt med innføringen av «aktivitetsplikten» i § 9A-4.

bedre kunnskapsgrunnlag og begrunnelser bak bestemmelser. Det siste kan tolkes som en bredere forståelse av regelverksetterlevelse.

Sammenlignet med temaet elevenes psykososiale miljø er det mindre variasjon i hvordan tilsynsmyndighetene evaluerer temaet elevenes utbytte av opplæringen. For eksempel finner nesten alle rapportene (12 av 13) at opplæringens innhold – vurdert ut fra den tilgjengelige dokumentasjonen – i liten grad knyttes «til kompetansemålene fra KL06 i det enkelte faget og på alle hovedtrinn». I tillegg pekes det også i nesten alle rapportene på manglende fremgangsmåter for «å sikre at IOP-en er samordnet med den ordinære opplæringens (klassens) planer». Når det gjelder skolebasert vurdering, finner de fleste rapportene manglende dokumentasjon og rutiner på halvårsvurdering uten karakter. Til slutt finner flere rapporter mangel på kartleggingsrutiner og tiltak når det gjelder elever med særskilt norskopplæring.

For det første kan variasjon i antall og type avvik mellom de to temaene forklares av tilsynsmetode. Mens det felles utarbeidete tilsynsmaterialet ble brukt i tilsynene om elevenes utbytte, var det fylkesmennene selv som utarbeidet tilsynsmaterialet hver for seg på bakgrunn av lokale risikovurderinger i tilsynene på psykososialt miljø. En annen forklaring på variasjonen kan handle om substansiell variasjon mellom de to temaene. Selv om begge temaene gir stort rom til profesjonell skjønnsutøvelse, er de delene av opplæringsloven som omfatter rettighetene og pliktene knyttet til utbytte av opplæringen, mer konkretisert og detaljstyrt. Disse kan dermed generere flere avvik dersom skolen ikke har nok dokumentasjonskompetanse. Dette gjelder særlig forskrift til opplæringsloven kapittel 3, Individuell vurdering i grunnskolen og i vidaregåande opplæring, som blant annet inneholder spesifikke retningslinjer om underveisvurdering. Videre finner vi også variasjon i måten avvikene blir konkretisert på, og hva som primært vektlegges i tilsynene – for eksempel om det først og fremst fokuseres på om standardiserte og dokumenterte rutiner er på plass, eller om avgjørelser bygges på godt nok kunnskapsgrunnlag og gode nok begrunnelser.

## Oppsummering

I dette kapitlet har vi gjort en gjennomgang av tilsynsrapporter for å se nærmere på tilsyn som en bestemt type kunnskaps- og resonneringsform. Tilsynene og tilsynsrapportene bidrar til å posisjonere aktørenes arbeid (kommunale ledere, rektorer og lærere) og temaene (her med spesielt fokus på utbytte og skolemiljø) på bestemte måter. Skolene, kommunene og fylkeskommunene på sin side forsøker på beste mulig måte å svare på forventningene som stilles til dem gjennom tilsynene. Et fremtredende trekk ved tilsynene er at de gjennomføres på ett og ett område/tema, og som konsekvens gis det mindre

oppmerksomhet mot avveininger og eventuelle dilemmaer mellom ulike rettsregler. Et annet fremtredende trekk er at de gir en relativt klar avgrensning av det strukturelle skjønnet, men gir relativt lite støtte til utøvelse av det profesjonelle skjønnet. Begge disse trekkene kan føre til varierende grad av anerkjennelse for kompleksiteten i skolenes og fylkenes/kommunenenes arbeid, samtidig som tematikk og forventninger vil være kjente for skolene – både i mer generell forstand og i den spesifikke lokale konteksten.

Dette betyr at det foregår en rekontekstualisering i tilsynene, som gjøres både fra regelverket til tilsynsrapportene og fra den lokale skole- og kommunekonteksten til tilsynsrapportene. Vi kan si at tilsynsrapportene gjennom språket de bruker, forenkler og begrenser tekstene som er tilgjengelige (både regelverket og den lokale dokumentasjonen) så vel som kontekstene. Dette betyr også at mulighetene for rettslig og faglig-pedagogisk resonnering blir færre. Skjønnsutøvelse som tematikk blir også i liten grad eksplisitt berørt. At vi finner dette i liten grad, har selvsagt sammenheng med formålet med tilsyn som et lovlighetstilsyn, og dermed trer det ikke inn i kommunenes og skolenes handlingsrom. Samtidig kunne sider ved den lokale skjønnsutøvelsen være relevant å trekke inn gitt det relativt store handlingsrommet som blir gitt de lokale aktørene, og når forvaltningen av rettigheter blir mediert gjennom profesjonelle vurderinger.

Tilsynsrapportene kan bidra til en drift mot standardisering av praksiser på skoler og/eller i kommuner/fylkeskommuner, som vil være en måte å oppnå regelverksetterlevelse på. Standardisering kan være en styrke med hensyn til å oppnå større grad av likebehandling (Molander, 2013, 2016). Dette handler om at vi vet at profesjonelle beslutninger er preget av skjevheter, og at profesjonsutøvere baserer sine beslutninger på en intuisjon som kan være feilaktig (Kirkebøen, 2013). Siden lærere, rektorer og kommunale ledere ofte må treffe beslutninger under usikre omstendigheter, er de på mange måter avhengig av at klare mål og et veldokumentert kunnskapsgrunnlag kombineres med løpende tilbakemeldinger og korreksjoner, og tilsynene kan være en slik form for tilbakemelding. Andre viktige tilbakemeldinger vil komme fra elever, foreldre, kollegaer, forskning, evalueringer osv., og en sentral utfordring for de som jobber i og med skolen, blir å integrere slike tilbakemeldinger fra ulike kilder for å treffe de beste beslutningene. Standardisering kan samtidig føre med seg noen utilsiktede konsekvenser på skolene. For eksempel kan standardisering av praksiser i skole og klasserom påvirke lærernes (og rektors) handlingsrom og dermed skape nye spenninger dersom de opplever at endringene ikke er til det gode for å møte elevene på best mulig måte. Det kan også ligge noen spenninger i det at når tilsynsrapportene tematiserer kunnskapsgrunnlag, knyttes det i stor grad til elevundersøkelsen og testresultater og i mindre grad til andre kunnskapskilder, noe som etablerer en interessant kobling mellom

regelverksetterlevelse og resultatinformasjon. Det er imidlertid noe mer uklart hvordan denne koblingen vil utvikles og etableres i videre tilsyn.

Tilsynsrapportenes form, metode og konklusjoner trekker i retning av at det er etablering av rutiner og prosedyrer på skole- og kommunenivå som kommer i fokus. De følger også på mange måter en subsumpsjonsmodell for implementering som legger vekt på betydningen av hvordan de byråkratiske reglene gir anvisninger til hvordan konkrete saker skal løses (Zacka, 2017). Denne modellen tar derimot mindre hensyn til områder der regler kommer i konflikt med hverandre, og der det er de lokale aktørene som må ta stilling til hva som skal prioriteres, og den tar også i liten grad opp hvordan lokale standarder eller faktiske forhold spiller inn for hvordan reglene skal brukes – som for eksempel kan handle om forskjeller i elevgrunnlag. Det kan være at det ikke er hensiktsmessig at tilsynene skal ta hensyn til denne typen dilemmaer, men de kan like fullt føre til at dilemmaene blir forsterket. Det kjennetegner også tilsynsrapportene at de vektlegger hvilke handlinger som bør iverksettes, men i liten grad spesifiserer hvordan – dette er opp til de lokale aktørene å bestemme. I tillegg tar modellen i liten grad opp den betydningen økonomiske ressurser kan ha for de lokale prioriteringene som gjøres. Det at mer presise og detaljerte regler kan skape flere og ikke færre avvik, kan også vise hvordan en slik subsumpsjonsmodell for regelimplementering kan lede til stadig mer detaljerte regler.

Variasjon i regelverksetterlevelse slik det kommer til uttrykk i tilsynsrapportene, som at faktiske regelbrudd og formelle rutiner og prosedyrer varierer, synes samtidig å handle om at tilsynsmyndighetenes forståelse av etablerte rutiner og innsendt dokumentasjon varierer. Det kan også handle om hvilke metoder som er tatt i bruk. Videre kan vi også se at kravene til omfattende tolkning gjenspeiles i tilsynsrapportene. Mens det for eksempel er typisk at tilsynsmyndighetene vurderer i hvor stor grad nødvendige rutiner og prosedyrer er på plass for å beskytte elevenes rettigheter (for eksempel rett til særskilt norskopplæring eller rett til spesialundervisning), og hvor godt disse rutinene og prosedyrene dokumenteres, understrekes det også ofte i tilsynsrapportene mangel på eller lav kvalitet på begrunnelser for eksempel knyttet til vedtak om spesialundervisning. Dette kan peke mot at det er en annen type rekontekstualisering enn bare å sette opp nye rutiner som er nødvendig på skoler og i kommuner for å få dette til, og peker mot det faglig-pedagogiske arbeidet som foregår lokalt. Det er usikkert om det er denne typen arbeid tilsynsmyndighetene her peker mot, men fra et faglig-pedagogisk ståsted vil dette kunne være en implikasjon dersom man skal utvikle en kvalitativt bedre spesialundervisning – det vil si for eksempel inkludere en veiledning om hva som er god praksis (Andenæs, 2016). Dette berører da også en tematikk knyttet til synet på utfordringer knyttet til de ulike områdene som regelverket regulerer, og hva som handler om kompleksitet i regelverket, og hva

som handler om kompleksitet i virkeligheten. Dette er ikke alltid så lett å få tak i gjennom tilsynsrapportene, noe som også kan gjøre det utfordrende for fylkeskommunale og kommunale ledere, rektorer og lærere å bruke informasjonen fra tilsynsrapportene på andre måter enn for å etablere eller forsterke rutiner og prosedyrer.

## Kapittel 3: Regelverksetterlevelse sett fra fylkeskommunale og kommunale lederes perspektiv

I dette kapitlet ser vi nærmere på seks fylkeskommunale og kommunale lederes<sup>15</sup> perspektiver på ulike sider ved opplæringsloven knyttet til etablering, vedlikehold og videreutvikling av rutiner og prosedyrer i deres kvalitetsvurderingssystemer, som tilsynet primært blir koblet til. Videre ser vi nærmere på hvordan lederne beskriver egen kompetanse om bruk av regelverket, samt hvordan de vurderer rektorenes og lærernes kompetanse i bruk av regelverket. Vi går deretter nærmere inn på de fylkeskommunale og kommunale ledernes refleksjoner over regelverket, særlig knyttet til elevenes skolemiljø og spesialundervisning, og hvilke dilemmaer som oppleves spesielt fremtredende eller utfordrende når det gjelder arbeid med regelverket.

### Ledere om planer og rutiner

Når det gjelder oppfølging av tilsynet fra fylkesmennene, peker alle lederne på at de har revidert de lokale planene for opplæringen, blant annet gjennom kommunale styringsdokumenter, plandokumenter og aktivitets- og handlingsplaner. Samtidig finner vi variasjon i hvordan fylkeskommunene og kommunene følger opp skolenes dokumenter og rutiner etter avslutning av tilsynet. Enkelte ledere sier at de endrer rutiner og prosedyrer for alle skolene i fylkeskommunen eller kommunen etter tilsynet. Andre mener at skolene selv må utvikle sine egne planer i oppfølgingen av det som etterspørres etter tilsynet, og noen andre igjen beskriver at tilsynet handler om revidering av en fylkeskommunes eller kommunes kvalitetsvurderingssystemer:

Gjennom tilsynet avdekkes det behov for utbedringer, eller det kan være lovendringer. Hvis vi finner ut at vi trenger endringer i rutiner og prosedyrer, så har vi et kvalitetsutvalg lokalt. Det består jo av folk her på huset, rektorer og tillitsvalgte. En god arbeidsgruppe, som sammen utarbeider nye rutiner. Og det kan også sendes på høring rundt på skolene før det endelig vedtas.<sup>16</sup>

En av de kommunale lederne beskriver at oppfølging av tilsynet er koblet til revidering av kvalitetsvurderingssystemet i betydningen utvikling av skolenes rutiner og prosedyrer:

---

<sup>15</sup> De fylkeskommunale og kommunale ledernes ulike roller eller ulike posisjoner i fylkeskommunen eller kommunen er beskrevet i kapittel 1.

<sup>16</sup> Fylkeskommune 2

Vi har et kvalitetssystem, hvor vi legger inn både rutiner og eventuelt skjemaer og maler osv., som skal brukes for å sørge for at man gjør dette i henhold til lovverket.<sup>17</sup>

Fylkeskommunale og kommunale ledere opplever likevel at det er variasjoner i hvordan skolene implementerer planene som er blitt utviklet etter tilsynene. Lederen i fylke 1 fremhever at endringer ikke bare skjer på den enkelte skolen som det har vært ført tilsyn på, men at det har vært en utvikling av rutinene i alle skolene i fylkeskommunen, og at dette har vært en bevisst satsing fra fylkeslederens side. I det andre fylket og i to av de fire kommunene har det i mindre grad vært en spredning eller implementering av nye rutiner og prosedyrer for alle skolene som følge av tilsynet. Kommunene og fylkene har endret rutinene og prosedyrene for alle skolene i fylket/kommunen ved innføring av aktivitetsplikten i kapittel 9A, som ble innført omtrent samtidig med oppfølging av tilsynet på psykososialt miljø:

Samtlige skoler har hatt gjennomgang etter nytt lovverk. På samtlige foreldremøter og i personalgruppene har vi brukt mye tid på de nye rutinene.<sup>18</sup>

De nye rutinene som beskrives i sitatet ovenfor har altså bakgrunn i at skolene skal etterleve reglene i lovverket. Lederne har ulike erfaringer fra hvordan fylkesmannsembetets tilsyn har fungert, fra å være et rent dokumenttilsyn til å bli en tillitsbasert styring av skolene. Fylkesmannsembetet, fylkeskommunale og kommunale ledere og rektorer er i dialog om hvordan de skal følge opp tilsynet:

Jeg tror det har blitt litt bedre. Jeg synes i hvert fall at det tidligere var absurd at vi nesten var et rent dokumenttilsyn – at vi bare sendte en kjempebunke inn, og alle vet at selv om du har gode rutiner, er det jo ikke nødvendigvis slik at ting fungerer i praksis.<sup>19</sup>

Lederne peker på at fylkesmannsembetets tilsynsoppgave er å kontrollere at lovverket blir fulgt, men opplever samtidig gode dialoger med fylkesmannen i oppfølgingen av tilsynet for å utvikle kvalitativt gode skoler i sine respektive fylkeskommuner og kommuner:

---

<sup>17</sup> Kommune D

<sup>18</sup> Kommune A

<sup>19</sup> Fylkeskommune 2



Det er mer en hjelp til skolen til å komme videre. For når du har et tilsyn inne, så blir du veldig bevisst. Og det kan være skoleledere som trenger hjelp. (...) Det er feil å si utenfra. Men de får en dytt til å få hele personalet sitt med til å se nødvendigheten av de endringene.<sup>20</sup>

Tilsynet synes å bidra til refleksjon over regelverket i lærerkollegiet gjennom oppfølging av regelverket, men lederne er også opptatt av at de ikke må gå for langt i regeltolkning:

Det ligger veldig presist i lovverket. På hva som skal varsles leder, og som slik anses som alvorlig. Jo mindre tolkning av lovverk, jo bedre. Da unngår vi mye styr.<sup>21</sup>

Sitatet ovenfor kan indikere at lederne ofte forsøker å unngå å gå i tolkning av regelverket, og at de først og fremst ønsker å forholde seg til regelverket som en strukturell ramme. Det samme ser de ut til å ønske seg for skolenes oppfølging etter tilsynet.

Lederne legger vekt på at tilsynet først og fremst handler om administrative forhold, og at elevenes rettigheter skal være oppfylt, men at tilsynsrapportene kan oppleves som å være litt på siden av undervisningspraksis i klasserommet. Flere fylkeskommunale og kommunale ledere peker samtidig på en «overflod» av tilsyn fra nasjonale, regionale og lokale myndigheter:

Vi har hatt et tilsyn på miljørettet helsevern. Og så har vi hatt et tilsyn på spesialundervisning, og så skal vi i gang på torsdag denne uken, med et tilsyn kommunerevisjonen har satt i gang.<sup>22</sup>

Når det gjelder oppfølging av opplæringsloven og dens forskrifter, opplever lederne altså å ha utviklet dialoger med fylkesmannsembetene om tilsynet, samtidig som de peker på at staten gjennom tilsynene er veldig tydelig på forventningene. Som lokal utdanningsmyndighet uttrykker de fleste fylkeskommunale og kommunale lederne en sterk tillit til rektorene, de har delegert myndighet og gitt rektorene handlingsrom. Alle lederne påpeker betydningen av direkte kontakt med skolene gjennom diverse dialogarenaer, blant annet rektormøtene, samtidig som det er variasjoner i hvor eksplisitt det arbeides med regelverket i disse felles møtene. En kommunal leder beskriver disse månedlige på følgende måte:

---

<sup>20</sup> Kommune A

<sup>21</sup> Kommune B

<sup>22</sup> Kommune D

I de månedlige treffene er kompetanseutvikling knyttet til lovverk. Nå i høst har vi jobbet mye med fagfornyelsen. Jobbet mye med overordnet del. Og oversatte på en måte de statlige føringene til rektorer og skoleledere, så de skal jobbe det inn skolebasert.<sup>23</sup>

Lederne bruker både formelle og uformelle arenaer for å ha oversikt over at skolene følger opp regelverket og bruker det i sin kvalitetsutvikling. En leder på kommunenivå peker på:

Skal vi skape en kultur hvor det er et ønske å være profesjonell og god, så må man oppleve at det faktisk finnes handlingsrom for det, da havner vi i det dilemmaet: Skal vi fly og kontrollere alt hele tiden – med den effekten det gir på kulturen? Eller skal vi ha en mer tillitsbasert tilnærming – og så heller være veldig tydelig på noe som vi mener da skal gi god kvalitet?<sup>24</sup>

«Forsvarlige» kvalitetsvurderingssystemer er et skjønnsmessig uttrykk som trekkes frem i vurderingen av egen regelverksetterlevelse. Alle lederne er opptatt av betydningen av skolenes handlingsrom selv om det er ulik grad av standardisering av rutiner og prosedyrer etter tilsynet både når det gjelder utbytte av opplæringen og det psykososiale miljøet.

Det er samtidig en interessant forskjell mellom de to fylkene når det gjelder syn på oppfølging av skolene. Mens lederen i fylke 1 er opptatt av å stille forventninger til skolene og «etterspørre» regelverksetterlevelse, i kombinasjon med vektlegging av skolenes handlingsrom, er lederen i fylke 2 mer opptatt av å utvikle støttestrukturer for rektorer og lærere i arbeidet deres, i kombinasjon med vektlegging av handlingsrommet. Dette handler både om å utvikle noen felles kriterier for hvordan skjønnsmessige uttrykk i loven kan tolkes fylkeskommunalt og kommunalt, og å delta i utviklingsprosjekter – der blant annet bruk av regelverket er et av temaene. Ansvarliggjøringen foregår dermed noe ulikt i disse to fylkeskommunene, hvor kontrollaspektet som ansvarliggjøringsmekanisme står noe sterkere i fylke 1, mens støtte og veiledning står sterkere som mekanismer i fylke 2. Som vi skal se senere, kan dette få relativt ulike uttrykk på skolene når det gjelder rutiner, standardisering og opplevd handlingsrom.

## Ledernes syn på egen og andres kompetanse

De fleste av lederne vurderer egen kompetanse i bruk av regelverket som tilfredsstillende, samtidig som nær alle melder om at de har styrket den rettslige kompetansen i fylkeskommunen eller kommunen de

---

<sup>23</sup> Kommune A

<sup>24</sup> Kommune D

senere årene. De mener videre at skolelederopplæring i form av rektorskolen og master i skoleledelse i regi av ulike utdanningsinstitusjoner har vært viktig når det gjelder utvikling av kompetanse i fylkeskommunene og kommunene generelt og blant rektorene spesielt.

Det er variasjon i hvordan de to fylkeskommunene driver kompetanseutvikling. I fylke 2 peker fylkeskommunens leder på styrings- og utviklingsdialoger med de videregående skolene:

Nå er vi ute på styrings- og utviklingsdialoger, så vi følger opp resultater; vi tar også ansvar for kollektiv kompetanseutvikling, så vi har noen sånne store felles kollektivløft, som jobber med kompetanse og lederutvikling, og så er det en del andre ting som pedagogisk bruk av IKT og rådgivertjenesten og litt sånt.<sup>25</sup>

Lederen i fylke 1 peker på at skolene er særlig opptatt av profesjonsutvikling og fagfornyelsen nå, samtidig som det er mer uklart hva de legger i et begrep som profesjonsutvikling utover økt grad av samarbeid. I tillegg knyttes implementering til profesjonsutvikling.

Når vi diskuterer med rektorene hvordan de som ledere skal implementere ny overordnet del i sitt kollegium, så driver «vi» også med profesjonsutvikling.<sup>26</sup>

Plandokumentene synes å være et viktig grunnlag for kvalitets- og kompetanseutvikling i regi av alle de fylkeskommunale og kommunale lederne, men det kobles i mindre grad til regelverksetterlevelse. De kommunale utviklingsarbeidene som følges opp etter det nasjonale tilsynet, er oftest knyttet til kvalitetsutvikling av fagområder og til å konkretisere vurdering av utbytte. To av kommunene har etablert egne enheter som veileder skolene i kvalitets- og kompetanseutvikling, men det er variasjon i hvor tett på de følger alle skolene i kommunen.

Når det gjelder lærerens kompetanse i bruk av regelverket, beskriver lederen i fylkeskommune 2 at «Jeg tenker også at lærere har godt av å kjenne litt til andre lovverk – barneloven og forvaltningsloven (...) Og det er jo helt ukjent for lærere.» De fleste kommunale og fylkeskommunale lederne sier at det er variasjon i lærernes kompetanse med hensyn til regelverket og regeltolkning, men at det først og fremst er skolenes ledelse som må besitte denne kompetansen. De mener at de har relativt god rettslig kompetanse samlet

---

<sup>25</sup> Fylkeskommune 2

<sup>26</sup> Fylkeskommune 1

sett i organisasjonene, men at utfordringene knyttet til regelverksetterlevelse først og fremst handler om den faglig-pedagogiske kompetansen.

En kommunal leder peker samtidig på at fylkesmannsembetet også har utfordringer med å følge opp og forstå regelverket gjennom sitt tilsyn, slik at det er et stadig behov for dialog og kompetanseutvikling på saksområdet. Han beskriver for eksempel at de skjønnsmessige vurderingene av regelverket krever at det settes av tid for å utvikle skolenes praksis for å løse de faglig-pedagogiske utfordringene på best mulig måte. Flere av lederne peker på at det finnes begrenset forskning om bruk av regler etter opplæringsloven og dens forskrifter. Samtidig forklarer lederne at de anvender forskningsbasert kunnskap på andre former for kvalitets- og kompetanseutvikling i fylkeskommunene og kommunene, uten at vi finner så mange eksplisitte henvisninger til forskning for å underbygge valg og prioriteringer.

Når vi spør informantene våre om hvilke støttesystemer eller hvilken annen kompetanse som anvendes, trekker de primært frem egne kommunale kvalitetsteam og PP-tjenestens sakkyndighetsarbeid. De skjønnsmessige uttrykkene i loven om «tilfredsstillende utbytte» og «forsvarlig opplæringstilbud» er i liten grad gjenstand for systematisk diskusjon lokalt, i rektormøtene eller i samtaler mellom skolen og PP-tjenesten. De fleste lederne peker primært på PP-tjenestens sakkyndighetsarbeid når det gjelder utbytte av opplæringen, mens to av lederne beskriver forventninger om at PP-tjenesten snur sin tjenesteprofil til mer kompetanseutvikling i sin hjelp til og veiledning av skolene:

Og så er det et ønske, både fra PP-tjenesten og skolen, at man skal se litt mer på system og relasjonsorientert tilnærming til det med læring, da. (...) Vi er ikke der, man ønsker det, men får det ikke helt til.<sup>27</sup>

Verken fylkeskommunene eller kommunene i utvalget vårt peker på at de har iverksatt kompetanseutviklingstiltak der PP-tjenesten har en bestemt veilednings- eller utviklingsrolle, og mener at det først og fremst er de skjønnsmessige vurderingene av elevenes tilfredsstillende læringsutbytte som etterspørres. Det kan synes som om anvendelsen av PP-tjenestens kompetanse primært knyttes til sakkyndighetsarbeid vedrørende elever med spesielle behov, og i mindre grad til å tilby mer generelle støttestrukturer til skoler og lærere i deres faglig-pedagogiske arbeid. Én leder peker spesielt på anvendelse av egne støttesystemer som at:

---

<sup>27</sup> Kommune D

PP-tjenesten er representert inn i ressursgruppen ved alle skolene våre. Det er rektor, og så har vi en sosiallærer, som på en måte skal ivareta 9A-området.<sup>28</sup>

Sitatet indikerer at skolen følger opp elevenes psykososiale miljø uten støtte fra PP-tjenesten, mens PP-tjenesten primært gir støtte til vurdering av utbytte av opplæring i sitt sakkynndighetsarbeid. Det er imidlertid variasjon i hvordan PP-tjenestens hjelp og støtte blir omtalt i oppfølging av regelverket i intervjuene med de fylkeskommunale og kommunale lederne. Det relativt store skjønnsrommet knyttet til utbytte av opplæring i form av tilpasset opplæring i ordinær undervisning og som spesialundervisning kan indikere et behov for tettere samarbeidsrelasjoner mellom skolene og PP-tjenesten i regelverksetterlevelsen.

## Regelverksetterlevelse på skolemiljø – muligheter og dilemmaer

Informantene våre peker på at tilsynet er gjennomført før de nye reglene om skolemiljøet kapittel 9A ble innført i 2017. Lederne er imidlertid svært positive til innføring av aktivitetsplikten og omtaler det som en god endring av regelverket, til tross for at de kun har arbeidet etter denne regelen et drøyt år:

Aktivitetsplikten har gitt en større oppmerksomhet som er bra og forhåpentligvis en større profesjonalitet, da.<sup>29</sup>

De opplever imidlertid oppfølging av kapittel 9A-sakene samlet sett som krevende, og knytter dette spesielt til dilemmaer rundt hensynet til elevenes subjektive opplevelse opp mot de kollektive hensynene i skolehverdagens kompleksitet. De fremhever blant annet enkelte saker som har blitt vanskelige for skoleledelsen å håndtere, for eksempel når saker blir meldt direkte til fylkesmannsombetet og skolen og rektor ikke er part i saken. Både ledere på fylkeskommunenivå og kommunenivå peker på dette:

Det kan fort ende i at skolen får et vedtak fra fylkesmannen uten å få noen forklaringer rundt, og det tror jeg ikke hjelper saken – eller elevens sak. Ellers må jeg si at jeg synes 9A, den endringen, er en klar forbedring. Ja, men akkurat at skolen ikke er part i sak, er veldig vanskelig.<sup>30</sup>

Flere ledere setter spørsmålsteget ved at fylkesmannsombetene kan pålegge skolen tiltak uten at de kjenner skolens syn i saken, muligheter for iverksetting av tiltak eller andre rammeforutsetninger. Elevenes

---

<sup>28</sup> Kommune A

<sup>29</sup> Kommune D

<sup>30</sup> Fylkeskommune 2

subjektive opplevelse av krenkelsen kan komme i konflikt mellom individuelle og kollektive interesser i skolens helhetlige opplæringstilbud. Denne spenningen mellom kollektive og individuelle hensyn er et relativt utbredt fenomen. Den viser hvordan de fylkeskommunale og kommunale lederne ofte tenker på formålet med opplæringen og utfordringer knyttet til enkeltindividets rettigheter versus fellesskapets interesser og verdier i skolen. Sektorforståelsen er dermed ganske tydelig på dette området, noe som også kan handle om at flere av våre informanter har jobbet som lærere og rektorer før de ble ansatt som fylkeskommunale eller kommunale ledere.

Vi har god kompetanse, men vi er i et felt hvor vi nå skal forholde oss til elevenes subjektive opplevelser, sånn at vi hele tiden sliter med jussen.<sup>31</sup>

Den subjektive opplevelsen av ulike former for krenkelse som sitatene ovenfor peker på, vurderes som problematisk når elever sammen med foresatte påklager skolens behandling direkte oppover til fylkesmannsembetet uten at skolen eller lederen får innsyn i saken. Det kan fort ende i at skolen får et vedtak fra fylkesmannsembetet uten at skolen kan bidra med sine perspektiver på saken:

Det betyr at fylkesmannen gjerne får et feil bilde av virkeligheten, der ute. Sånn som vi ser det, så er det gjerne andre typer saker som heller burde vært meldt til fylkesmannen.<sup>32</sup>

Alle fylkeskommunale og kommunale ledere peker på disse dilemmaene ved oppfølgingen av elevenes skolemiljø. På den andre siden peker en av de kommunale lederne der det er gjennomført tilsyn, på at de aller fleste meldte sakene får medhold i at skolen kunne gjort mer. En annen leder peker på den administrative oppfølgingen av aktivitetsplikten:

Jeg er nok ikke enig i at arbeidsmengden har blitt mindre byråkratisk. For det jobbes ganske mye med disse aktivitetsplanene ute blant skolene også. Nå er videregående i en sånn situasjon at vi er veldig heldige, for der er det mye mindre mobbing.<sup>33</sup>

Flere av våre informanter peker på at det er mindre oppfølging av kapittel 9A-saker i videregående opplæring enn i grunnskolen. Samlet sett vurderer informantene at det nye kapittel 9A styrker rettsanvendelsesskjønnet til skolene, men det er et dilemma når klagesaker meldes direkte til

---

<sup>31</sup> Kommune B

<sup>32</sup> Kommune A

<sup>33</sup> Fylkeskommune 1

fylkesmannsembetet og skolene ikke blir part i saken. Våre informanter er også kritiske til at det kan være lagt for sterk vekt på rettslige vurderinger ved fylkesmannsbetenes tilsyn, på bekostning av en faglig-pedagogisk kompetanse.

## Regelverksetterlevelse ved vedtak om spesialundervisning – muligheter og dilemmaer

Når vi tematiserer spesialundervisning i intervjuene, peker de fleste fylkeskommunale og kommunale lederne på tilpasset opplæring:

Mitt grunnsyn i alt som har med spesialundervisning å gjøre, er at det er liksom to forhold som blir vurdert når vi får en sakkyndig som skal vurdere noe. Det ene er på en måte elevens behov. Og det andre er skolens evne til tilpasset opplæring. Og da synes jeg det er tøv. Eller i hvert fall er det et nederlag nesten hver gang vi får en som skal ha spesialundervisning og en IOP, men skal følge målene i læreplanen.<sup>34</sup>

Grenseoppgangen mellom spesialundervisning og tilpasset opplæring fremstår som utfordrende hos informantene våre. Dette knyttes også til den forskningsbaserte kunnskapen som finnes om spesialundervisning, og en pågående debatt om spesialundervisningens kvalitet:

Kapittel 5 i opplæringsloven er til tider hemmende, fordi den krever et vedtak for å få gjennomført et tiltak. Og så har vi jo da skoler som ikke kan gjennomføre tiltak fordi de ikke har vedtak enda, venter på sakkyndige utredninger osv. Mye enklere hvis vi kunne kalt alt «tilpasset opplæring» og justert ut fra elevens behov uten byråkratiet.<sup>35</sup>

Denne vurderingen henspiller på ekspertutvalget for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging,<sup>36</sup> som blant annet foreslår å ta vekk retten til vedtak om spesialundervisning gjennom å intensivere tilpasset opplæring.

Jeg har mye mer tro på intensiv opplæring. Være i klassen. Være en del av fellesskapet. Føle mestring. For jeg tror ikke du føler mestring når du må gå ut av timene og hele tiden. ... For liker du

---

<sup>34</sup> Kommune B

<sup>35</sup> Fylkeskommune 2

<sup>36</sup> Nordahl et al. 2018

ikke regning, så får du dobbelt opp, på en måte. Er du ikke glad i fisk, så får du fisk hver dag. Disse ungene får jo satt fokus så veldig på det de ikke mestrer.<sup>37</sup>

Alle våre informanter peker på ulike skjønnsmessige dilemmaer ved spesialundervisningen. Det er imidlertid ikke regelverket i seg selv som skaper de store utfordringene, men først og fremst sider ved kompetansen, ressursene og støttesystemene som er tilgjengelige for skolene. En kommunal leder peker på det rettslige dilemmaet opp mot økonomiske ressurser:

Så har ikke vi tilstrekkelig ressurser til å tilrettelegge for god intensiv opplæring, tidlig innsats, som da vil føre til at vi får en økning i spesialundervisning. (...) Og for å ivareta enkeltelever og enkeltelever sine rettigheter, så blir det da spesialundervisning. I stedet for at vi kunne brukt ressursene i det ordinære tilbudet.<sup>38</sup>

En annen kommunal leder peker også på dette rettslige dilemmaet mellom individuelle rettigheter og kollektive hensyn:

Enkeltindividets rett, både med hensyn til opplæring og inkludering – og alles rett til trygt læringsmiljø. Den er helt klassisk, ikke sant. Den brytes hver dag. (...) Og så venter man og ser, eller man er liksom akkurat innenfor. Og når de kommer uti femte trinn, og tekstene blir lange og vanskelige – så roper man på spesialundervisning. Det er en fallitt. Det er en krise i norsk skole, for de ungene.<sup>39</sup>

De fleste informantene peker på at debatten rundt spesialundervisning gir nytt tilskudd til å vurdere PP-tjenestens mandat og PP-rådgivernes virksomhet vedrørende hvordan de skal følge opp regelverket. Vurderingene i sitatet over omhandler elevenes individuelle rett til spesialundervisning, mens dilemmaet mellom individuelle og kollektive hensyn også ble trukket frem når det gjelder elevenes subjektive opplevelser av skolemiljøet i oppfølging av kapittel 9A. Skjønnsmessige uttrykk og vurderinger er av avgjørende betydning for å skape kvalitativt gode praksiser, men det synes å bli brukt relativt lite tid lokalt til å drøfte ulike tolkninger av regelverket. En annen kommunal leder peker også på forholdet mellom vurdering av utbytte og skolemiljøet:

---

<sup>37</sup> Kommune C

<sup>38</sup> Kommune A

<sup>39</sup> Kommune B



Jeg tenker at rett til spesialundervisning er veldig håndterbart. Hvis en finner rett kompetanse, og rett organiseringsmåte og sånn og sånn. Det er jo utfordringer knyttet til gode opplæringstilbud for dem med de mest omfattende hjelpebehovene. Og da handler det om å finne rett type kompetanse. Og flere spesialpedagoger, men det er jo håndterbart på en helt annen måte enn trygt og godt skolemiljø.<sup>40</sup>

Når det gjelder tilgang til kompetanse og kunnskap peker enkelte på at det er mest tilgjengelig forskning om hva som har effekt på læring og veldig lite forskning som er knyttet til lovverket og regelverksetterlevelse. Dette knyttes til at det blir iverksetting av tiltak og etablering av rutiner som dominerer diskusjonene om opplæringstilbudet lokalt, særlig når det gjelder regelverksetterlevelse, fremfor at informantene tar seg tid til å drøfte tolkninger av opplæringsloven og hvordan det tilgjengelige handlingsrommet kan brukes.

Jeg tror nok at hele det rettighetsperspektivet og sånt er litt misforstått.. vi møter jo foreldre som har kjempet mot systemet på barnas vegne, men jeg tenker at det handler på en måte om rett til tilpasset opplæring.<sup>41</sup>

Tilpasset opplæring er et sammensatt pedagogisk, organisatorisk og rettslig begrep, men lederne peker på at det gir dem et ønsket handlingsrom. De har da også i stor grad har delegert myndigheten til skoleledelsen for å vurdere hva som er pedagogisk forsvarlige opplæringstilbud etter opplæringsloven. Forsvarlighet er igjen et skjønnsmessig uttrykk, og regelverket ser ut til å bli behandlet noe ulikt gjennom opplæringsløpet. Fylkeskommunene peker på elevenes mulighet til å oppnå grunnskolekompetanse. Etter Kunnskapsløftet har flere elever vedtak om spesialundervisning i grunnskolen. Det skaper nye utfordringer i videregående opplæring:

Vi har akkurat satt ned en arbeidsgruppe som jobber med elever som går mot grunnkompetanse eller har tilretteleggingsproblematikk i ordinære klasser. For det ser vi at en følge av tilsynet her er at vi får mange flere inn. Og ikke minst at flere elever har fått vedtak om spesialundervisning i grunnskolen. Og noen av dem velger jo å begynne hele, fulle løp, og så går det kanskje ikke så godt så lenge. Og så må vi ha gode rutiner for å fange dem opp for på en måte å sikre dem.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Kommune A

<sup>41</sup> Fylkeskommune 2

<sup>42</sup> Fylkeskommune 1

Lederen i fylke 1 peker altså på utbytte av opplæringen når elevene har hatt vedtak om spesialundervisning i grunnskolen. Dette knyttes blant annet til svakt samarbeid mellom PP-tjenesten og de videregående skolene, og til at elevene ikke har fått tilstrekkelig hjelp tidligere.

Lederne i fylkeskommunene og kommunene trekker frem ulike dilemmaer når det gjelder vedtaket om spesialundervisning. De fleste informantene er i relativt stor grad opptatt av kompleksiteten ved at spesialundervisning skal handle om individuelle rettigheter, bidra til utvikling av en skole for alle og ivareta elevmangfoldet, i likhet med dilemmaer knyttet til individuelle og kollektive interesser på området psykososialt skolemiljø. Alle informantene peker på disse dilemmaene ved spesialundervisning, og én informant sier som følger:

Skole-Norge er ikke klar til å ta vekk den retten. Det er for få spesialpedagoger, for lite kompetanse, for dårlig utdanningssystem, så vi er ikke klare for det.<sup>43</sup>

Sitatet over viser til et resonnement om at mistillit til systemet fordrer at individuelle rettigheter opprettholdes for at vi skal kunne ivareta elevmangfoldet. De kommunale og fylkeskommunale lederne peker samtidig på at siden skolene har fått myndighet til å forvalte elevenes rettigheter, så bør det brukes mer tid til regeltolkning i skolenes profesjonsfelleskap for å håndtere og følge opp disse individuelle rettighetene etter regelverket.

## Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett nærmere på fylkeskommunale og kommunale lederes syn på opplæringsloven og regelverksetterlevelse etter denne, med spesielt fokus på spesialundervisning og skolemiljø. De fylkeskommunale eller kommunale lederne er i stor grad tilfreds med skolenes oppfølging av regelverket, men peker på dilemmaer knyttet til oppfølging og tolkning av regelverket gjennom tilsynet. Lederne er opptatt av skoleledernes delegerede myndighet og handlingsrom sett i forhold til den ressursinnsatsen de har til rådighet, og ønsker ikke et detaljert dokumentilsyn fra staten, derimot et tillitsbasert tilsynssystem. De fylkeskommunale og kommunale lederne legger, ikke overraskende, betydelig vekt på sine helhetlige kvalitetsvurderingssystemer, som etterprøves, og som videreutvikles etter tilsyn. Dette bidrar i flere tilfeller også til at flere rutiner etableres, og at dokumentasjonsmengden både på fylkesnivå/kommunenivå og skolenivå økes. Noen av lederne peker på hvordan fylkeskommunen eller kommunen lokalt har satt ned

---

<sup>43</sup> Kommune A

kvalitetsutvalg som bidrar i oppfølging og veiledning av statlig og kommunalt tilsyn. Det ser imidlertid ut til å være revidering av rutiner og plandokumenter som får mest oppmerksomhet etter tilsyn, fremfor at utviklingsarbeid i regi av fylkeskommunene og kommunene knyttes mer spesifikt til konkrete saksområder. Vi finner også at regelverket i varierende grad tas opp på rektormøter i kommunen eller i fylket, eller på andre samarbeidsarenaer der ulike aktører i sektoren møtes.

Vi finner på den ene siden adaptive rekontekstualiseringsprosesser som først og fremst handler om å videreutvikle kvalitetsvurderingssystemene i fylkeskommunene og kommunene etter det nasjonale tilsynet, der skolen forbedrer sine delvis eksisterende rutiner og prosedyrer for å følge opp regelverket. Både i arbeidet med å finne informanter og i intervjuene peker lederne på at tilsynsarbeidet er tidskrevende administrativt, og også at denne formen for kvalitetsutvikling ikke må komme i veien for kompetanseutvikling og rektorenes myndighet og handlingsrom. Dette kan peke mot at de ønsker å legge mer til rette for at skolene går inn i mer transformerende rekontekstualiseringsprosesser der nye mål settes og strategier utvikles. Lederne er generelt relativt skeptiske til at tilsynene skal bidra til å standardisere den pedagogiske praksisen ved skolene, og drøfter mulighets- og handlingsrommet for å gjøre ting på nye måter for å kunne gi elevene et bedre opplæringstilbud og utbytte av opplæringen. Samtidig drøfter de i mindre grad hvordan rutiner og dokumentasjonskrav kan bidra til å gjøre dette arbeidet mer utfordrende for skolene. Hvordan oppfordringen om utviklingsarbeid tas ut til skolene ser ut til å variere, og et aktuelt spørsmål å stille er dermed om en relativt sterk vektlegging av rutiner og dokumentasjon påvirker skolenes utviklingsarbeid på mer eller mindre hensiktsmessige måter. Dette viser seg særlig gjennom forskjellene i de to fylkeskommunene, der ansvarliggjøringsmekanismene som er etablert, er av forskjellig karakter, og der ulike grader av støttestrukturer for å følge regelverket blir etablert etter tilsynet.

## Kapittel 4: Regelverksetterlevelse sett fra rektorenes perspektiv

I dette kapitlet presenterer vi analyser av intervjuene med rektorene<sup>44</sup> på de ti skolene. Først ser vi nærmere på hvordan skolelederne beskriver skolens etablerte rutiner og prosedyrer for å følge opp regelverket, inkludert eventuelle endringer som ble gjennomført etter tilsynet i 2017. Deretter beskriver vi rektorenes syn på egen og andres kompetanse i bruk av regler. Vi går så nærmere inn på trekk ved rektorenes oppfatninger knyttet til ulike sider ved regelverket, og ser særlig på elevenes skolemiljø og spesialundervisning, og hvilke dilemmaer som oppleves som spesielt fremtredende og/eller utfordrende i arbeidet deres.

### Etablerte rutiner og prosedyrer

Ved alle skolene beskrev rektorene at de hadde etablerte rutiner og prosedyrer for å følge opp regelverket på skolemiljø og spesialundervisning, men samtlige skoler som gjennomførte tilsyn, la vekt på at det ble flere rutiner og mer systematikk i arbeidet med å følge opp regelverket etter at tilsynet hadde vært gjennomført. De gir også eksempler på ulike typer dokumenter som ble produsert:

Vi har laget gode fremgangsmåter i etterkant. Og det var òg med på å bevisstgjøre kollegiet veldig. For én ting er å ha rutiner. En annen ting er om de er innarbeidet – om du faktisk følger dem og kjenner til dem, som enkeltansatt på en skole. Og det er jo det jeg som rektor er satt til å sikre. Så det var jo veldig greit å få den bevisstgjøringen av det på plass. ... Vi laget et dokument som het «Tilrettelegging og oppfølging av elever på X skole». For vi gjorde veldig mye tilrettelegging og oppfølging. Men for at fremgangsmåtene på en måte skulle bli innarbeidet hos alle ansatte, så måtte vi lage en systematisk oversikt.<sup>45</sup>

Rektoren beskriver her også en «før-nå»-situasjon med hensyn til at de ikke nødvendigvis gjorde så store endringer i praksis som følge av tilsynet, men at rutinene og systematikken i arbeidet deres ble utbedret. Det samme blir kommentert av rektor på Asal videregående skole i fylke 2, som i etterkant av tilsynet blant annet laget en plan for dialog med elever og foreldre:

---

<sup>44</sup> På alle skolene intervjuet vi rektor, og på en av skolene var også en inspektør med på intervjuet (Gran ungdomsskole). Vi har også inkludert et pilotintervju som en del av datamaterialet. Det betyr at vi totalt har 12 informanter.

<sup>45</sup> Eik videregående skole, fylkeskommune 1

Så det er en sånn ting som har kommet ut, og det er jo egentlig ikke de store tingene, men det er jo liksom at vi får formalisert det 95 prosent av lærerstaben gjør allerede, og at vi får det inn i former som også oppfyller kravene i lov og forskrift.

Skolene som ikke gjennomførte tilsyn, beskrev også endringer i rutiner som følge av at andre skoler i kommunen hadde gjennomført tilsyn, men i noe ulik grad. Dette synes å handle både om syn på tilsyn som et styringsinstrument, i hvilken grad skolene opplevde å ha hensiktsmessige rutiner på plass allerede, og i hvilken grad kommunen/fylkeskommunen hadde lagt vekt på hva andre skoler kunne lære fra tilsynet som hadde blitt gjennomført.

Vi har gjort en del endringer som følge av tilsynet på Eik. Kanskje det viktigste er systematikken rundt det å vurdere elevenes utbytte av opplæringen og dette med trygt og godt læringsmiljø. Og klassemiljøet vårt. Tidligere så har nok det vært gjort i klasselærerrådene, men ikke med god nok systematikk. Så vi har laget en egen modell.<sup>46</sup>

Det at tilsynet ikke nødvendigvis førte til så store endringer i praksis, er interessant med hensyn til rekontekstualisering av innholdet i tilsynsrapportene. Endringene synes først og fremst å handle om systematisering og standardisering av eksisterende praksis for å følge regelverket, samtidig som standardiseringen knyttes til å være sikker på å få hele lærergruppen med på endringene og dermed at elevene møter en likere praksis. Slik sett ligger de relativt tett opp mot den rekontekstualiseringen som foregår i selve tilsynet, det vil si tiltak som tilsynsrapportene anerkjenner som viktige, og som skolene eventuelt får avvik på. Vi ser også at rektorene i intervjuene i en del sammenhenger reproducerer tilsynsrapportenes drift mot standardisering av rutiner og praksiser knyttet til regelverksetterlevelse og rektorenes ansvar for å få dette til. Noen av rektorene formidler at de opplever pålegg om å gjennomføre endringer på egen skole, og at dette kommer både fra tilsynet og fra kommunalt nivå. Selv om det er noen forskjeller mellom rektorene i syn på tilsynet, får det en relativt autoritativ status. Rekontekstualiseringen bærer dermed preg av i relativt stor grad å være adaptiv på den måten at skolene først og fremst gjør alternative realiseringer av relativt velkjente aktiviteter over tid.

Rektorene på skolene som har gjennomgått tilsyn, kommenterer spenningen mellom læring og kontroll, men konkluderer relativt unisont med at det er mest læring for dem, og at de har lagt vekt på dette når de

---

<sup>46</sup> Bjørk videregående skole, fylkeskommune 1

har gått gjennom prosessen, og også i kommunikasjon med lærerne. Rektorene viser samtidig at det er en god del følelser knyttet til det å gjennomgå et tilsyn, og at dette delvis er knyttet til kommunikasjon i forkant og gjennomføring underveis.<sup>47</sup>

På en måte tenker jeg at fylkesmannen tross alt ikke er veldig pedagogisk. Jeg skal ikke nekte for at det var en smule irritasjon over fylkesmannen sånn til å begynne med når det var uklarerheter og sånn, men da vi fikk gjennomført den face-to-face-dialogen, var det ikke en opplevelse av at fylkesmannen er ute etter å avdekke feil. Men at fylkesmannen gjør dette som et bidrag til å utvikle skolen. Så i hovedsak læring.

En lignende vurdering finner vi hos rektor på Eik videregående skole i det andre fylket:

Jeg fikk litt sånn. Får jo alltid litt sånn: «Wow. Skal jeg ha tilsyn, ja?» Men egentlig så snudde jeg det til noe positivt. At jeg syntes det var veldig greit å bli sett i kortene. ... Så når jeg kommuniserte dette ut til personalet, så kommuniserte jeg dette som en veldig positiv hendelse (ler). Men det er jo klart det er skummelt òg. Hvis jeg skal trekke frem noe negativt, så synes jeg kanskje at fylkesmannen opptrådte veldig belærende. Her var det feilsøk. I en periode så hadde ikke årsplanen ligget ute. Men det hadde vi jo fikset da de påpekte. Og da hadde de jo tilgang på den. Og likevel så legger de da frem at det manglet årsplan i det faget. Som det jo faktisk da ikke gjorde. Så ble på en måte det et avvik. Ja, da gikk luften litt ut av folk på et vis.

Samme rektor er opptatt av variasjoner i hvordan tilsynene gjennomføres. Hun er blant annet kritisk til hvordan en for sterk vektlegging av kontrollfunksjonen kan virke ødeleggende for motivasjonen til å jobbe utviklingsrettet med tilsynet. Den fylkeskommunale lederen i dette fylket er også opptatt av at fylkesmannen i dette fylket beskrives som spesielt «streng». Utfordringer knyttet til selve gjennomføringen av tilsynet blir også tatt opp av rektor på Asal videregående skole, og særlig knyttet til hvordan inkonsistens kan oppleves av lærerne:

Det jeg opplever som litt utfordrende, er at jeg i forbindelse med selve tilsynet ikke opplevde bestillingen fra fylkesmannen som 100 prosent klar på hva vi skulle levere. På et par områder bruker vi jo utelukkende fylkeskommunale standarder, som vi henviste til – det viste seg å ikke være godt nok. Da vi tok dem med, viste det seg å være godt nok. Så det er noe med presisjonen i

---

<sup>47</sup> Asal videregående skole, fylkeskommune 2

tilsynet. Og også det med at for noen lærere, når de blir bedt om å gi eksempler på undervisningsplaner og vurderinger osv., så gir de eksempler, og så ble det av fylkesmannen generalisert som at dette var hele opplæringen i faget. Og det var liksom den opplevelsen som flere av oss satt med, da, sånn at det var litt uklarerhet rundt hva dette egentlig var for noe – altså, hva var egentlig bestillingen?

Eksempelene ovenfor viser samtidig hvordan tilsynsmyndigheten gir mening til kunnskapen de har innhentet hos skolene, så vel som hvordan rektorer og lærere gir mening til kunnskapen de leser ut fra tilsynet. Vi ser at det er dokumentasjonskravene som blir stående sentralt i slike prosesser, som igjen skaper noen spenninger mellom fylkesmannen og rektorene.

Det er interessant å merke seg hvordan rektorene er opptatt av lærernes oppfatninger, og særlig da i hvilken grad tilsynet skaper eller ikke skaper motivasjon for å være med på utviklingsprosesser som en følge av tilsynet. Denne typen refleksjon over tilsynsmetodikken blir også reflektert hos den ene fylkeskommunen, der det påpekes at utvalget av dokumenter og informanter som skolene gjør, alltid vil kunne si noe om deler av skolens regelverksetterlevelse, men ikke alle deler. Rektorene fremhever betydningen av at tilsynet setter i gang prosesser på skolen, noe som også kan bidra til å forklare hvorfor de er så opptatt av at lærerne ikke mister motivasjonen til å engasjere seg i arbeidet. Vi kan si at rektorene er opptatt av at ikke tilsynet og den typen arbeid med regelverket som tilsynet oppmuntrer til, ikke mister sin legitimitet overfor lærerne – det vil si at lærerne fortsetter å engasjere seg aktivt i meningsskapende arbeid rundt regelverket, og at fokus på dokumentasjonskravene ikke overtar for den faglig-pedagogiske resonneringen.

Oppfølgingen av tilsynet om elevenes utbytte av opplæringen har for flere av skolene ført til endrede rutiner. På Barlind barne- og ungdomsskole fikk de for eksempel en vurdering i tilsynet hvor de ikke kunne finne lik praksis med hensyn til at elevene skal kjenne til kompetansemålene (jf. Forskrift til opplæringsloven kapittel 3), og at hva som blir vektlagt i vurderingen av elevenes kompetanse, gjøres på forskjellige måter, og hvor skolen i etterkant av tilsynet utviklet felles maler.

Vi standardiserte maler for ukeplaner. For utviklingssamtaler. For skolevandring – som lederne driver med. Rapporteringer til meg – hvor fylkesmannen sa at jeg ikke hadde god nok sikring på at jeg vet at alle følger kompetansemålene i læreplanen.

Når det gjelder ukeplanene, ble disse utformet som en kombinasjon av det som «sto helt klart fra fylkesmannen», og med faglig støtte fra et kommunalt pedagogisk senter, «av det som hun også mente ville oppfylle fylkeskommunens krav». Rektorens utsagn tyder på at disse malene for ukeplaner også etter hvert vil tas i bruk i hele kommunen, med henvisning til at ingen av ukeplanene de bruker på de andre skolene, ville oppfylt fylkesmannens krav. I etterkant har de på denne skolen brukt endringer i ukeplanene til å jobbe mer faglig-pedagogisk med innholdet. Her ser vi da også hvordan rutinene som utvikles, skjer som resultat av både tilsynet i seg selv og kommunalt kvalitetsutviklingsarbeid, men at de relativt detaljerte beskrivelsene i vurderingsforskriften som så vurderes i tilsynet, kan bidra til relativt konkrete endringer i lærerens praksis. Eksempler i tilsynsrapportene blir samtidig autoritative på den måten at det konkrete innholdet i nye rutiner og standardiseringen som følger, representerer skolens svar på tilsynet.

Når det gjelder etablering av rutiner for å følge opp regelverket på skolemiljø og spesialundervisning mer spesifikt, er rektorene opptatt av at tilsynet har spilt en rolle, samtidig som de mener at etableringen av disse rutinene også i stor grad er knyttet til endringen i regelverket som kom nesten parallelt med tilsynet (aktivitetsplikten). Rektorene er imidlertid opptatt av at de synes denne endringen er relativt grei å forholde seg til, og også at den har vært viktig. Noen sier at de er mer «påkoblet» flere elevsaker enn tidligere, andre mener at de i stor grad jobbet på samme måte før aktivitetsplikten. Det er dermed den samme typen adaptiv rekontekstualisering vi finner her som vi var inne på innledningsvis:

Vi hadde jo en del fokus på det allerede. Av ulike årsaker. Men vi fikk jo med det tilsynet også enda en ny bevissthet. Både i ledelsen og blant de ansatte. Og da den nye kapittel 9A kom, så brukte vi ganske så mye tid den høsten på å få det implementert i personalet. Og jeg var veldig tydelig på at det har blitt tydeliggjort med fem dager. Får vi en melding, så skal vi undersøke umiddelbart. Og foreldrene skal få en foreløpig tilbakemelding dagen etter. Sånn at de skjønner at her skjer det noe. Og det synes jeg vi er relativt flinke på. Og da tror jeg faktisk jeg er litt beskjeden. For jeg tror vi er ganske så flinke!<sup>48</sup>

Det er også interessant å merke seg at rektorene ikke opplever regelverket på skolemiljø som spesielt utfordrende å jobbe med utover at de anerkjenner betydningen av de nye rutinene de har opprettet, og særlig da som en følge av innføringen av aktivitetsplikten i 2017. Selv om det er noe variasjon skolene imellom, kan prosessene knyttet til arbeidet med kapittel 9A først og fremst beskrives som mer adaptive

---

<sup>48</sup> Turv barneskole, kommune A



rekontekstualiseringsprosesser, det vil si at skolene gjør alternative realiseringer av relativt velkjente aktiviteter over tid. Slik sett kan endrede rutiner og prosedyrer ikke nødvendigvis være uttrykk for at skolenes tidligere praksis ikke har vært tilfredsstillende, men uttrykk for at den justeres til en ny kontekst – tilsynet og/eller endringer i regelverket.

Spesialundervisning beskrives av rektorene som et mer komplisert område å arbeide med enn skolemiljø. Dette har delvis med skoleslag å gjøre, som at videregående skoler har mindre problematikk knyttet til skolemiljø, men også at kompleksiteten på feltet spesialundervisning er så stor – forholdet til tilpasset opplæring, samarbeid med pedagogisk-psykologisk tjeneste, økonomi, tid og kompetanse. Utfordringene på spesialundervisningsområdet synes også å ha sammenheng med liten grad av opplevd frihet i rutinene på skolen gitt hvordan rektorene her er bundet til den formelle saksgangen for at elevene skal få spesialundervisning:

Spesialundervisning er jo vanskelig. Og det blir lagt ned enormt med ressurser i byråkratiske prosesser, for å si det sånn. Som jeg synes det ikke blir noe ut av. For konklusjonen blir som regel – etter at alle disse – jeg tror vi har hatt 90 pedagogiske rapporter i år. Og det er jo et ekstremt arbeid, som resulterer i at konklusjonen blir at eleven skal ikke ha spesialundervisning. Men den jobben må på en måte gjøres. Og det synes jeg er rett og slett bortkastet tid. Jeg synes det kunne vært forenklet.<sup>49</sup>

Her er det også forskjeller mellom de to fylkene. Mens rektoren på Eik videregående skole i fylke 1 er opptatt av at skolen bruker altfor mye tid på byråkratiske prosesser knyttet til spesialundervisning, noe som i stor grad støttes av lærerne, har Or videregående skole i fylke 2 etablert forenklete meldeskjemaer som følge av deltakelse i et forsknings- og utviklingsprosjekt der målet er at skolen raskt skal komme i gang med målrettede tiltak overfor elever som står i fare for å falle ut fra opplæringen, og som også innebærer økt samarbeid med ungdomsskolene. På Or videregående skole har det også ført til endringer som at PP-tjenesten sitter fysisk ved skolen en gang i uken, og innføring av et «trelærersystem» der hensikten er å styrke den tilpassede opplæringen for elevene.

Når det gjelder rollen til PP-tjenesten, er likevel de fleste av rektorene opptatt av at de ofte blir for fraværende som støttepersoner for skolen, og også at de formelle rutinene rundt saksgang bidrar til dette,

---

<sup>49</sup> Eik videregående skole, fylkeskommune 1

og at det tar for lang tid fra en sak meldes, til eleven eventuelt får et vedtak om spesialundervisning. Andre rektorer igjen fremhever et godt samarbeid med PP-tjenesten, men av de kommunale lederne, skolelederne og lærerne er det rektorene som virker mest positive til å styrke arbeidet med tilpasset opplæring gjennom å redusere formelle rutiner, knytte PP-tjenesten nærmere til skolen og generelt få ned bruk av spesialundervisningen. Dette kan sannsynligvis også knyttes til bruk av de økonomiske ressursene som skolene har til rådighet.

Det kan virke som om skolene som har gjennomført tilsyn, har økt mengden med dokumentasjon etter at tilsynene ble gjennomført, mens enkelte andre skoler gir mer inntrykk av å være i en prosess med hensyn til utviklingsarbeid når det gjelder ulike områder i regelverket. Interessant å merke seg er at dette gjerne er områder der de ser hva som er mulig å få til innenfor regelverket, og arbeid som foregår på skoler som ikke har gjennomført tilsyn. Denne typen rekontekstualisering er ikke knyttet til oppfylling av regelverket i seg selv, men til bredere utviklingsprosesser ved skolene som rektorer og lærere mener bidrar til å oppfylle skolens formål. Dette kan da like gjerne bety at de utfordrer regelverket. Dette er en annen og interessant side ved arbeid med regelverket og som i større grad illustrerer transformerende rekontekstualisering, det vil si at skolen forsøker å løse problemer som oppstår ved å skape nye aktivitetsmønstre gjennom å sette nye mål og lage nye strategier. Vi har enkelte eksempler på dette fra skolene i dataene våre:

Ved Gran ungdomsskole ser vi flere eksempler på hvordan rektor legger opp til mer transformerende rekontekstualiseringsprosesser for å få til mer grunnleggende utviklingsarbeid:

Jeg tenker at det regelverket krever, er helt greit. Så har vi jobbet veldig mye med vurdering for læring nå. Og sett at det ikke nødvendigvis er slik at regelverket fører til noe læring. Det å holde seg innenfor regelverket betyr ikke mer læring. Så vi må gjøre noe mer for at vi skal få til vurdering for læring. Vi har mest lyst til å gå vekk fra karakterer. Underveis også. Og bare gi tilbakemeldinger fremover med meldinger. Man får muligheten til å drøfte seg frem til en bedre situasjon for læring da – hvis det er det som teller. Og så kommer dette med dokumentasjons- og halvårsvurderingene. Der skal det være med karakter. Og der skal det være skriftlig. Og hvordan får du gjort det på en måte som både kan være vurdering for læring – lærer og elev sammen – og som kan gi den dokumentasjonen? ... Der føler jeg at vi har en vei å gå, for å finne et verktøy som letter lærerens dokumentasjonstid.

Et annet eksempel på mer transformerende rekontekstualiseringsprosesser fra samme skole handler om å søke om fritak for å gi karakter i orden og oppførsel for å komme de negative konsekvensene ved

anmerkninger til livs (jf. ordensreglementet) og heller arbeide med elevene på andre måter for å oppnå den atferden skolen ønsker at elevene skal vise.

En av skolene, Furu barneskole i kommune A, har utviklet et tolærersystem som de har jobbet med over flere år for å kunne gi bedre tilpasset opplæring og styrke tidlig innsats. Denne organiseringen har ført til at antallet elever med spesialundervisning har blitt redusert.

Da vi startet, så begynte vi med to kontaktlærere i hver klasse. Så det har vi vært i elleve år. For i og med at du satser på tidlig innsats, så viste det seg at vi klarte å holde – det ble ikke så veldig mange elever som fikk spesialundervisning. Fordi at de fikk veldig god opplæring på første trinn. Ikke sant, det var to lærere inne. Vi hadde assistent inne. Vi hadde mye spespedlærer inne. Sosiallærer inne. Vi hadde veldig fokus på første trinn. Og det har gjort at vi har utviklet en kultur hvor vi har to lærere på alle trinn i alle klasser. Så vi var veldig tidlig ute. Og det viser jo at det fungerer. At det virker.

Siden opplæringsloven inneholder en del skjønsmessige uttrykk, kan det være interessant å se nærmere på hvordan rektorene opplever å jobbe med disse begrepene. Et eksempel er begrepet «tilfredsstillende», et begrep som står sentralt med hensyn til vurderinger om hvorvidt eleven skal utredes for å få spesialundervisning eller særskilt norskopplæring. Her er ofte svarene ganske upresise, men det kommer frem at slike drøftinger som oftest skjer i samråd med PP-tjenesten, og at tilfredsstillende utbytte diskuteres opp mot kompetansemålene, og at elevene har en utvikling. Å vurdere progresjon synes dermed å være en målestokk heller enn å definere en grense for hva som er innenfor og utenfor. Siden spesialundervisning defineres av en grense, står dette delvis i et spenningsforhold til skjønnsutøvelsen som rektorer og lærere må gjøre. Det virker imidlertid som om skolene ikke nødvendigvis har jobbet så mye med dette begrepet lokalt, og at de her bruker noen lokale og relativt uklare og uformelle taksonomier.

## Syn på egen og andres kompetanse

Det er interessant å merke seg at alle rektorene vurderer at de har tilstrekkelig kompetanse til å kunne arbeide med regelverket. De er også opptatt av at de tar kontakt med kommunen dersom de har behov for avklaringer. Denne selvutbedringen av egen kompetanse hos rektorene bekreftes i stor grad av både de kommunale lederne og av lærerne. Det er først og fremst de strukturelle sidene ved regelverket rektorene beskriver at de har kompetanse på, og også hvor de skal finne kunnskapen om de strukturelle avgrensningene for arbeidet deres.

Ja. Jeg føler jeg har mye god kompetanse. Og så vet jeg hvor jeg skal finne kompetansen når jeg trenger den. Jeg vet på en måte hva jeg etterspør. Vi har jo et flott rammeverk som er laget nå, som er nytt. Og som delvis handler om strukturen rundt de fylkeskommunale retningslinjene som er utarbeidet.<sup>50</sup>

Kompetansen begrunnes blant annet i deltakelse i master i skoleledelse og i rektorutdanningen, og det er en viss forskjell på rektorene avhengig av hvor mye etter- og videreutdanning de har:

Hvis jeg måtte svare ja eller nei, så hadde jeg svart ja. Men det betyr jo ikke at en ikke kjenner på at man trenger mer kompetanse. Jeg har riktignok tatt litt i forhold til skolejuss. Men jeg er også glad for at vi har de fagpersonene hos kommunaldirektøren som en kan rådføre seg med.

Absolutt.<sup>51</sup>

Det er noen variasjoner med hensyn til hvor mye rektorene ønsker av kommunale og fylkeskommunale retningslinjer. Enkelte av rektorene mener for eksempel at kommunen burde utvikle flere felles standarder og maler der det ikke er nødvendig at dette lages på skolenivå. Det er også variasjoner i hvor mye rektorene oppfatter av støtte fra samarbeid med de andre rektorene i kommunen, noe som også speiler omfanget av rutiner som er etablert i kommunen for samarbeid, og i hvor stor grad regelverket og regelverksetterlevelse tematiseres i møtene. Noen av rektorene sier at de gjerne skulle ha samarbeidet mer med andre rektorer om spørsmål knyttet til regelverket, og at kommunens rutiner kunne ha ført til færre avvik i tilsynene.

Skolelederne beskriver lærernes kompetanse på noe ulik måte, og også tankene deres om hva lærerne bør kunne – så vel som hvordan de jobber med det – varierer. Lærernes kompetanse blir også knyttet til hva de har erfaring med, og hvilke oppgaver de blir forventet å løse, som under kommentert av rektor på Bjørk videregående skole i fylke 2:

Altså hvis du spør mine lærere om spesialundervisning og regelverk rundt det, så vil jeg tro at mange av dem kanskje ikke har så mye kompetanse. Vi har jo per nå ingen spesialundervisning. Så det er klart, man blir på en måte. Man lærer jo i det terrenget man er. Og sånn må det nesten være, tenker jeg.

---

<sup>50</sup> Eik videregående skole, fylkeskommune 1

<sup>51</sup> Furu barneskole, kommune A

Denne videregående skolen hadde et veldig ressurssterkt elevgrunnlag, og opplevde få utfordringer både knyttet til spesialundervisning og skolemiljø. Andre rektorer er mer opptatt av lærernes kompetanse i mer generelle termer og knytter den mer til kulturbegrepet:

Vi må skape en slags forståelse for hva som er oppdraget vårt. Og at regelverket er rammen for oppdraget. Og at innenfor disse rammene så har vi ganske stort spillerom, ikke sant. Så jeg tror nok de kjenner på hva som rammer dem inn. Nå for eksempel i forbindelse med fagfornyelsen, som jo også er et regelverk, en forskrift. Så er det jo klart at det blir et ganske stort kulturelt prosjekt, i hvert fall hvis man skal få frem disse intensjonene som ligger i den overordnede delen.<sup>52</sup>

Selv om lærernes kompetanse blir knyttet til erfaringsgrunnlag så vel som kultur, fremstår samtidig kunnskapsdifferensiering som en sentral side ved hvordan rektorene tenker om lærernes kompetanse, noe vi også finner igjen hos de kommunale lederne og hos lærerne. Rektorene tar kontakt med kommunen/fylkeskommunen ved behov, som på sin side har økt den juridiske kompetansen de senere årene, og lærerne tar kontakt med rektorene ved behov for avklaringer. Det er særlig ønsket om at rektorene skal tolke og presentere deres tolkning for dem som kommer frem, noe som for rektorene kan fremstå som hensiktsmessig:

Hvis 120 lærere skal sitte og tolke forskriftene på sin måte, vil vi bruke veldig mye tid på det, og da har det noe med kvalitet å gjøre det også. Det er viktig å bruke støtteapparatet. Jeg synes jeg får de svarene (fra fylkeskommunen) slik at jeg er trygg på at det vi ender opp med, er juridisk godt forankret, samtidig som du skal være med og pushe elevens læring fremover. Det er det som er det viktigste.<sup>53</sup>

Trygghet fremstår som et sentral element i syn på egen og andres kompetanse når det gjelder bruk av regelverket, samtidig som det er det faglig-pedagogiske arbeidet som fremheves som overordnet for rektorenes orientering mot sin egen og lærernes kompetanse. Samtidig er det også her en spenning i hvordan rektorene ser på regelverket, så vel som i hvilke tiltak og utviklingsinitiativer som settes i gang. Regelverket ses på den ene siden som en strukturell ramme for arbeidet i skolen og at det er kvaliteten på det faglig-pedagogiske arbeidet innenfor denne rammen som er det viktigste for rektorene og lærerne – og dermed også for å øke kompetansen. På den andre siden gjøres det en rekke etableringer av rutiner og

---

<sup>52</sup> Eik videregående skole, fylkeskommune 2

<sup>53</sup> Asal videregående skole, fylkeskommune 1

prosedyrer som kan gripe relativt langt inn i det faglig pedagogiske arbeidet, mens det i noe mindre grad satses på utviklingsprosjekter som kan styrke det faglig-pedagogiske arbeidet innenfor spesifikke områder der rektorene opplever at det er utfordringer og behov for forbedringer av praksis.

Det er variasjoner med hensyn til i hvilken grad arbeid med regelverket og initiering av utviklingsarbeid knyttes sammen. Flere av rektorene sier at de ikke har hatt noen bevisst satsing på dette, men noen skoler er med på relevante utviklingsprosjekter:

Det er en stor kommunal satsing som også er en statlig satsing. Noe som heter inkluderende læringsmiljø.<sup>54</sup> Og det passet egentlig veldig fint, for vi var allerede inne i et prosjekt. Så det har vi dratt inn i det inkluderende læringsmiljøprosjektet i år.<sup>55</sup>

Et annet område som skolene har deltatt i satsinger på og/eller har trukket inn enkeltmiljøer eller enkeltforskere på egne skoler på, er vurdering og tilpasset opplæring. Enkelte rektorer henviser til mer generelle og relativt diffuse satsinger på profesjonsutvikling, der betydningen først og fremst synes å være knyttet til å styrke samarbeidskulturen på skolen uten at det knyttes til et spesifikt innhold. Interessante eksempler på utviklingsarbeid koblet til regelverket finnes der enkeltskoler har tatt initiativ til mer grunnleggende endringer i organisering av og innhold i undervisningspraksis, som å innføre et tolærersystem og vurdering uten karakterer. Her fremstår samarbeid i profesjonsfellesskap på skolen, rektors ledelse og engasjement, involvering av eksterne kompetansemiljøer som avgjørende for å få til slike endringer, men utviklingsarbeidet er knyttet til et mer spesifikt innhold som handler om hvordan undervisningspraksis kan utvikles for å gi elevene en forbedret opplærings situasjon.

Flere av rektorene tematiserer også spørsmål knyttet til i hvilken grad lærerutdanningen forbereder fremtidige lærere på bruk av regelverket i arbeidet sitt:

Noe som jeg savner i rammeplanen for lærerutdanningen, er jo kontaktlærerrollen. Det ville generelt gjort lærerne bedre rustet til å kunne gå inn i rollen. Det har jo vært skrevet mye i den siste tiden om praksissjokk og sånne ting, da, men det er veldig mye fagpedagogikk, fagdidaktikk, og det må det jo være. Men så er det alle de andre sidene ved å være lærer også, som jo blir litt borte når

---

<sup>54</sup> Et kompetanseutviklingsprosjekt tilbudt av Utdanningsdirektoratet med fokus på utvikling av trygge og gode barnehage- og skolemiljøer, og spesielt forebygging, avdekking og håndtering av mobbing, regelverk, organisasjon og ledelse.

<sup>55</sup> Hassel ungdomsskole, kommune B

man da skal ha en profesjonsutdanning som jeg mener hører med i profesjonen. Så da blir det jo en intern voksenopplæring som vi da må holde på med, og det kan være ganske krevende.<sup>56</sup>

I dette fylket henviser rektor og den fylkeskommunale lederen til et pågående forsknings- og utviklingsprosjekt rettet mot alle skolene i fylket der en av modulene inkluderer kunnskap om regelverket. Denne typen eksempler finner vi ikke igangsatt i de andre kommunene utover rektorutdanning.

## Dilemmaer knyttet til ulike sider ved regelverket

Selv om rektorene beskriver sin egen kompetanse i bruk av regelverket som god, er det interessant å se nærmere på hvordan de viser rettslig kompetanse så vel som faglig-pedagogisk kompetanse gjennom vurderingene de gjør knyttet til ulike sider av regelverket, og ikke minst hvordan disse kompetansene spiller sammen. Da er det for det første relevant å se nærmere på hvilke kunnskapskilder rektorene bruker når de beskriver hvordan de jobber med ulike sider eller områder ved regelverket – og da spesielt spesialundervisning og skolemiljø. For det andre er det relevant å se på hvordan rektorene beskriver hvordan de jobber med å styrke skjønnsutøvelsen, og da særlig på de områder der det kan være stort rom for ubestemtheter, og der det ikke er gitt hva som bør gjøres i enkelttilfeller, det vil si for å styrke resonneringen både hos en selv og lærerne. Hvordan rektorer arbeider for å sikre og bedre den faglig-pedagogiske skjønnsutøvelsen hos lærerne, blir dermed et sentralt spørsmål. For det tredje ser vi nærmere på dilemmaer som rektorene ser når det gjelder å følge regelverket og motivere lærere i arbeidet.

Rektorene bruker mange erfaringer fra egen skolekontekst og/eller tidligere erfaringer som leder eller lærer som utgangspunkt for vurderinger rundt bruk av regelverket og arbeid med ulike sider av regelverket. Eksempler på dette er tiltak som de har forsøkt tidligere og har gode erfaringer med, eller, motsatt, løsninger som ikke fungerte så godt.

Når det gjelder det med spesialundervisning, så har vi også jobbet mye med det. Fordi jeg tror ikke det er veldig spesielt for X skole, men det er litt fort at de som får spesialundervisning og får tildelt en spesialpedagog – så er det litt «ah», puster lettet ut. Da er ikke den eleven så mye min lenger. Mens vi jobber mye med at det fortsatt er din elev. Når du får inn en spesialpedagog, så skal dere jobbe sammen med den eleven. Så det er jo krevende å få til, det gode samarbeidet rundt eleven.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Asal videregående skole, fylkeskommune 2

<sup>57</sup> Hassel ungdomsskole, kommune B

Noen av rektorene trekker også veksler på forskningsresultater når de vurderer arbeidet de gjør rundt for eksempel spesialundervisning, samtidig som det også kommenteres at det i en del sammenhenger kan være utfordrende å ta i bruk forskningen på grunn av andre hensyn:

Altså, all forskning tilsier at det som gir mest utbytte, er å være i klasserommet. Men jeg skulle ønske jeg kunne si at jeg hadde mye mer dekning der. Men vi er dessverre litt prisgitt hvordan vi organiserer det. (I: Økonomi?). Ja.<sup>58</sup>

Det er særlig på området spesialundervisning at forskningen trekkes inn, og med særlige henvisninger til Nordahl-utvalget<sup>59</sup> og om rektorene er enige eller uenige i forslagene til utvalget om å fjerne retten til spesialundervisning eller ikke. Mens de har ulike synspunkter på dette, er rektorene opptatt av at de synes det er viktig at PP-tjenesten flyttes nærmere skolen som et kompetansemiljø, som er et av ekspertgruppens forslag. De fleste rektorene, spesielt på barne- og ungdomsskolene, beskriver at de i stor grad er fornøyd med samarbeidet med PP-tjenesten. Denne typen vurderinger kommer blant annet til uttrykk hos rektor på Turv barneskole i kommune 1:

Jeg synes nok vi må mer over fra spesialundervisning og over på tilpasset opplæring. Kan hende får vi litt gratis hjelp av.. hva heter det utvalget igjen? Nordahl, er det ikke? Jeg har en viss forhåpning om det. Samtidig så har vi gode drøftinger og diskusjoner når vi har elever som trenger noe. Så vi har et godt samarbeid med PP-tjenesten og skolens ressursgruppe. Men jeg vil vekk fra de som får tilkjent to uketimer i engelsk.

Spenninger mellom kunnskap om hvordan gode faglig-pedagogiske løsninger ser ut fra et ideelt perspektiv og fra et reelt perspektiv, kommer dermed også til syne. Selv der forskning blir trukket inn som ønskelig å ta mer i bruk, kan denne kunnskapen oppleves å bli lite relevant i møtet med realiteter som dårlig økonomi og varierende kompetanse. En annen måte bruk av forskningsbasert kunnskap kommer til uttrykk på, er eventuelle utviklingsprosjekter, som kan være igangsatt på skolenivå eller på kommunenivå. Rektorene beskriver imidlertid i mindre grad deltakelse i slike prosjekter, og det synes som om det er relativt liten grad av tilfeller der utviklingsarbeid er spesifikt knyttet til spesialundervisning eller skolemiljø. Vurdering er

---

<sup>58</sup> Hassel ungdomsskole, kommune B

<sup>59</sup> Ekspertgruppe for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, 2017–2018, ledet av Thomas Nordahl.



derimot et område som flere har engasjert eksterne miljøer i, og det synes også som om fagfornyelsen nå tar mye av oppmerksomheten til rektorene når det gjelder utviklingsarbeid.

Rektorene bruker ellers kjennskap til lærere, elever og foreldre på skolen som en viktig kunnskapskilde i arbeidet sitt, og de trekker også i noen grad veksler på resultater fra for eksempel elevundersøkelsen. Når det gjelder regelverket, bruker de en del henvisninger til paragrafer, for eksempel når de beskriver utfordringer ved spesifikke områder som kapittel 9A. Samtidig henviser de oftere direkte til saksområdet enn spesifikt til paragrafer.

I intervjuene med rektorene kommer det frem en rekke dilemmaer når det gjelder gjennomføring av spesialundervisning, som i noen sammenhenger er knyttet til økonomi. På den ene ungdomsskolen, Hassel, har over 10 prosent av elevene spesialundervisning. Rektor sier at dette er et altfor høyt tall, men at de i tillegg har mange elever som trenger tilrettelegging:

Vi binder opp alle ressursene våre i IOP-er og vedtak. Og så har vi ingen ressurser du kan sette inn mot gråsoneelevene. Så vi har jobbet hardt mot å prøve å få det ned. Men vi ser at våre skolebudsjetter er under press. Så nå er vi liksom litt i det dilemmaet igjen. For hvis du nå får fjernet en del av spesialundervisningen, så betyr ikke det at det blir mer til gråsoneelevene. Det betyr egentlig bare at vi får mindre. ... Og vi har også jobbet mye med at vi skal få spesialundervisning i klasserommet. Ikke ut. Og det tenker jeg også – når vi blir presset økonomisk, så er det vanskeligere å få til. For skal jeg holde meg innenfor opplæringsloven, så er jeg mest sannsynlig nødt til å ha elever i grupper.

Samtidig varierer fokuset på betydningen av økonomiske begrensninger. På begge skolene i kommune A opplever rektorene at økonomi i liten grad er en begrensning når det gjelder å få til endringer i organisering rundt spesialundervisningen. I stedet mener de at skolekultur er den avgjørende faktoren, som her beskrevet av rektoren på Turv barneskole:

Noen skoler har jo et sånn veldig utpreget tolærersystem. Det har ikke vi. Og der er det noe kulturelt. Og det vil nok ta noen år før vi får dreiet mer over på det. ... Det handler mest om kultur, tenker jeg. Si det er 70-30 i kulturen vår.

Rektorene er samtidig opptatt av variasjoner i lærernes kompetanse, og her er det særlig lærernes faglig-pedagogiske kompetanse som vurderes, og hvordan variasjoner i denne kompetansen virker inn på hvordan skolen klarer å jobbe med de ulike områdene i regelverket. Under er dette eksemplifisert ved

hvordan Asal videregående skole i fylkeskommune 2 har jobbet med å kvalitetssikre at undervisningen er knyttet til kompetansemål i fagene. Rektor beskriver at et mer grunnleggende pedagogisk arbeid er nødvendig for at man skal kunne oppfylle kravene i lov og forskrift utover dokumentasjon og rutiner slik det ble vektlagt i tilsynet ved skolen. Interessant å merke seg er at denne typen «grunnleggende» arbeid knyttes til å få en likere praksis blant lærerne på skolen, mer enn til å utvikle og eventuelt endre praksis:

Det er jo stort strekk i laget. Det er jo noen som lukker øynene og håper at det skal gå over, men færre og færre, vil jeg si. For noen ble dette definitivt en type pedagogisk utviklingsarbeid rett og slett, med tanke på en bevisstgjøring av hva vi holder på med, og hva som er sammenhengen mellom læreplanen og hva slags muligheter jeg har. Altså, de fleste har jo veldig interesse av at elevene skal få best mulig utbytte av å være her, og så er det jo noe med at hvis vi bruker begrepsapparatet i lov og forskrift og læreplaner, så blir det veldig fremmedgjørende for elever. Der har vi mye igjen å gjøre, gjøre det mer tilgjengelig for elevene hva de skal lære, og hvorfor de skal lære det. Det er definitivt et mer sånn grunnleggende pedagogisk arbeid.<sup>60</sup>

Rektor beskriver her også et eksempel på arbeid der han forsøker å lede lærerne inn i mer transformerende rekontekstualiseringsprosesser, men som tilsynelatende først og fremst handler om alternative realiseringer av eksisterende praksis og dermed adaptiv rekontekstualisering. Dette knytter også an til det vi ser er en interessant forståelse og bruk av profesjonsutvikling som begrep. Det knyttes av flere rektorer til samarbeid og standardisering, og det å gjøre ting «mer likt», men i noe mindre grad til en type utviklingsarbeid som foregår med et mål om å styrke den faglig-pedagogiske kompetansen og lærernes resonnering.

Dette impliserer også at forståelser av mer grunnleggende faglig-pedagogisk utviklingsarbeid og det å utvikle et tolkningsfellesskap ikke nødvendigvis er det samme. Tolkningsfellesskapene som rektorene beskriver, kan synes å bli gitt ulike funksjoner og også få ulike resultater: Det kan (1) være en arena for å diskutere hva som er innenfor og utenfor med hensyn til regelverket – og hvordan dokumentasjon og prosedyrer kan forbedres – og (2) det kan være en arena for å diskutere hva som er mulighetsrommet i regelverket med hensyn til mer grunnleggende utviklingsarbeid som kan styrke lærerens undervisning og elevenes opplæring. Mens førstnevnte vil ta mer utgangspunkt i tilsynsmyndighetenes forståelse av regelverksetterlevelse og den rettslige kompetansen de bidrar til å situere som viktig, vil sistnevnte i større grad ta utgangspunkt i den faglig-pedagogiske kompetansen og også inkludere diskusjoner om hvorvidt

---

<sup>60</sup> Asal videregående skole, fylkeskommune 2

reglene er egnede til formålene, og en mer «fleksibel» tilpasning til regelverket der den lokale konteksten og lokal kompetanse står sentralt. Dette betyr ikke at den rettslige kompetansen er mindre, kanskje snarere tvert om vil denne typen arbeid kreve mye kunnskap om regelverket og mulighetsrommet det gir. Slik sett representerer heller ikke regelverket bare strukturelle begrensninger, men vi ser hvordan enkelte rektorer også utfordrer deler av regelverket for å se hva som er mulig å få til innenfor det.

Rektor på Or videregående skole i fylke 2 er også opptatt av forholdet mellom de strukturelle begrensningene som ligger i regelverket og det faglig-pedagogiske arbeidet på skolen.

Jeg synes «kan» og «bør» i regelverket er det vi ønsker, for å kunne tilpasse det til egen virksomhet innenfor de gitte rammene. Noen føringer trenger vi selvsagt, men det å kunne tolke det sammen med både det administrative personalet og lærerne, sammen med foresatte osv., det.. For kommer du hele tiden med en oppskrift, så blir det på en måte en statisk kultur som ikke engasjerer, men som gir fasitsvar på hvordan ting skal løses. Jeg tror vi må jobbe oss frem til løsninger. Og så er det noe som er absolutt. Vi trenger ikke bruke så mye tid på fakta, men ved skjønn må vi være med på å skape det selv, og den medvirkningen tror jeg er viktig for å få en felles forståelse.

Rektorene ser både skolemiljø og spesialundervisning som utfordrende områder å jobbe med, som tidligere berørt, men fremhever spesielt spesialundervisning og tilpasset opplæring som vanskelig.<sup>61</sup> Forskjeller i opplevde utfordringer mellom disse områdene kan handle om omfang, men det kan også handle om at grenseoppgangene er særlig utfordrende når det gjelder tilpasset opplæring og spesialundervisning, eventuelt også at regelverket oppleves som tydeligere på området skolemiljø, og at behovet for skjønnsmessige vurderinger er større når det gjelder spesialundervisning. Samtidig befinner en del problemstillinger seg i skjæringsfeltet mellom tilpasset opplæring, spesialundervisning og skolemiljø. Dette kan handle om at elevenes utfordringer ikke alltid lar seg enkelt plassere, men snarere henger sammen. For eksempel kan det være mange elever som opplever dårlig skolemiljø, som igjen vanskeliggjør det å gi tilpasset opplæring, eller det kan handle om sammensatte utfordringer i elevgruppen og ikke minst «nye utfordringer» som skolevegring og psykisk helse. Særlig sistnevnte står frem som en særlig stor utfordring på ungdomsskolene og på de videregående skolene, hvor rektorene fremstiller seg selv nærmest som litt

---

<sup>61</sup> Det er få andre områder som rektorene trekker frem som utfordrende. Fastsettingen i regelverket av et minste timetall i fag (som finnes i læreplanverket) blir av to av rektorene på de videregående skolene trukket frem som en utfordring, spesielt med hensyn til å kunne legge til rette for mer tverrfaglig arbeid.

rådville med hensyn til både omfang av problematikken og hva som kan gjøres for å gi disse elevene et best mulig tilbud. De er opptatt av omfanget og den betydningen det får for undervisningen, at verken skolen, PP-tjenesten eller lærerutdanningen har særlig stor kompetanse i hvordan de best skal møte disse elevene, og hva som er deres rettigheter.

Og vi ser et økende omfang av elever som nok er for syke til å gå på skolen. Og det snakker vi mye om nå. Veldig mye innenfor psykiatri. Det er vanskelig å håndtere. Mangler masse kompetanse på det. Elever som får panikkanfall og. Der har det skjedd en endring, vil jeg si, bare i løpet av to–tre år så har omfanget av det økt dramatisk. Vi har mange jenter som er flinke faglig, men som ikke klarer å gå et fullt løp.<sup>62</sup>

Et dilemma er dermed knyttet til hvilke rettigheter disse elevene har med hensyn til skolemiljø og spesialundervisning, og hva slags tilbud de har behov for – om det er spesialundervisning eller andre former for tilrettelagt opplæring. Dette er ikke minst et aktuelt spørsmål fordi disse elevene kan ha behov for å ta videregående over flere år, og det er bare elever med rett til spesialundervisning som har rett til to år ekstra for å fullføre videregående, samtidig som det ikke nødvendigvis er spesialundervisning som elever med denne typen utfordringer har behov for.

Et annet dilemma som enkelte av rektorene er opptatt av med hensyn til saker der ulike sider av regelverket kan komme i konflikt med hverandre, er knyttet til hensynet til enkelteleven versus hensynet til fellesskapet, og da særlig knyttet til kapittel 9A. Disse avveiningene mellom enkeltindividet og fellesskapet, og hvor rektorene utviser bekymring for fellesskapet, viser også hvordan de i stor grad tenker i formål ved skolen. Dette kan være knyttet til konkrete saker med enkeltelever, men også til det mer prinsipielle spørsmålet knyttet til arbeid med dokumentasjon versus å bruke tid på å styrke tilbudet til alle elever på skolen.

Det at vi får en plikt til at vi aktiverer oss når en elev ikke har et godt læringsmiljø, synes jeg er helt kurant, og det skulle bare mangle. Men det er elevens opplevelse – når skal vi sikre oss? Altså, det er ikke nok med at en elev sier at han har et godt miljø. Vi må dokumentere hva vi bidrar med for at elevene skal ha det gode miljøet de har krav på. Og det synes jeg er kjempekrevene, altså, for det finnes jo 749 andre elever da.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Eik videregående skole, fylkeskommune 1

<sup>63</sup> Or videregående skole, fylkeskommune 2

Et tredje dilemma som kommer opp hos flere av rektorene, er det økende antallet klagesaker til fylkesmannen, og særlig at det kan bli for lett for foreldrene å melde sakene videre. De tar også opp at problemet med at skolen ikke er part i saken. I noen saker virker også mediene inn som en forsterkende faktor for konfliktnivået, for eksempel ved Gran ungdomsskole, der tilsynet også ble viktig for å «frikjenne» skolen etter en mediasak. Flere mener dialog kunne ført til at sakene ble løst på et lavere nivå.

Det er altfor lett for foresatte å ta en telefon til fylkesmannen, og så får vi en sak tredd nedover hodet. Der må fylkesmennene følge loven og forskriften, og det gjør de ikke. I X så har fylkesmannen laget et elektronisk skjema som foreldre bare går inn i og krysser av. Så får vi et brev fra fylkesmannen som ikke forklarer noen verdens ting. Sånn kan vi ikke ha det. Det er et krav at det først skal være en dialog mellom foresatte og skolen, og det etterleves ikke. ... Jeg har ingen saker nå, men jeg hadde fire foregående skoleår. Og det ble en kjempesak. Og det brukte vi mye tid på.<sup>64</sup>

Et fjerde dilemma som kommer opp hos flere av rektorene, er knyttet til økonomiske og menneskelige ressurser og elevenes rettigheter, som også belyst tidligere i kapitlet, og at «ressursene blir rettighetene», som en av rektorene beskriver det som. Dette knyttes blant annet til at det for eksempel kan komme flere lokale regler som kommunenivået legger til, og som skolene må forholde seg til, for eksempel hva som skal til for å kunne få spesialundervisning.

Et siste dilemma som går igjen hos rektorene, er knyttet til lærernes skjønnsutøvelse og hvordan denne best skal reguleres – og støttes. På den ene siden beskrives store utfordringer ved områder der dette rommet er relativt stort, som tilpasset opplæring. Ofte knyttes dette til at lærerne ikke har nok kompetanse, eller til at det er vanskelig å få lærerne med på å tenke annerledes rundt egen og andres undervisning for å få dette til. På den andre siden ser de utfordringer der lærernes skjønnsutøvelse reguleres i detalj, for eksempel når det gjelder vurderingsforskriften:

Vurderingsforskriftene er jo kjempekonkrete. Og jeg er ikke for det. Det tar jo fra lærerne en del av sin profesjon og frihet til faktisk å utøve yrket sitt. Det blir ikke mye forskningsbasert

---

<sup>64</sup> Barlind barne- og ungdomsskole, kommune C

læringsvirksomhet i det enkelte klasserom lenger. Det blir mer og mer regelstyrt. Det er ikke noe tvil om det. Jeg er ikke noe glad for det.<sup>65</sup>

Interessant å merke seg er henvisningen til at det faglig-pedagogiske arbeidet hos lærerne kan bli begrenset av detaljreguleringen i forskriften. Til tross for at denne rektoren relativt hyppig refererte til forskere og forskningsmiljøer som hun trakk inn i sitt og skolens arbeid, står utsagnet likevel i en kontrast til at det er relativt få henvisninger til forskning og hvordan forskningen brukes i lærernes – og rektorenes – arbeid, i intervjuene mer generelt. Her er tendensen derimot at støttestrukturene rundt lærernes arbeid er varierende og mer erfaringsbasert.

## Oppsummering

I dette kapitlet har vi gjennomført analyser av rektorenes syn på regelverksetterlevelse. Rektorene ser i relativt liten grad utfordringer med selve regelverket, og fremhever for eksempel endringene i kapittel 9A som viktige. De er samtidig først og fremst opptatt av praksis og de faglig-pedagogiske utfordringene som lærere og rektorer står i – og særlig når det gjelder spesialundervisning og grenseoppgangen til tilpasset opplæring. I all hovedsak beskriver de kompetanse i de strukturelle avgrensningene som gjelder for det profesjonelle skjønnet og for minstekravene som gjelder i regelverket. Rektorene gir derimot i noe mindre grad uttrykk for hvordan de vurderer og bruker handlingsrommet de har, også ved de strukturelle avgrensningene av skjønnet, selv om vi ved et par av skolene ser eksempler på rektorer som vurderer denne «glidesonen» mellom det strukturelle skjønnet og resonneringen som foregår. Dette kan for eksempel handle om drøftinger om reglens egnethet for formålet og om hvordan skolene ønsker å etterleve reglene ut fra deres lokale kontekst. Vi ser også at rektorene i varierende grad vurderer avgrensningene som kan ligge i den tilgjengelige faglige kompetansen, og også hvordan denne kompetansen kan styrkes.

Virkemidler som fremstår som sentrale for å styrke regelverksetterlevelse fra rektorenes side, er både tilsynet, rutiner og prosedyrer som etableres, lokale utviklingsprosjekter og kollegiale prosesser på samarbeidsarenaer på den enkelte skole så vel som mellom skoler. Kommunene spiller en vesentlig rolle for etablering av rutiner og prosedyrer, samt for initiering av utviklingsprosjekter, men det er ulike oppfatninger av hvor aktive kommunene bør være i å iverksette standardiserte rutiner. Det er imidlertid interessante forskjeller med hensyn til hvordan kommunene og skolene legger til rette for

---

<sup>65</sup> Barlind barne- og ungdomsskole, kommune C

kompetanseheving gjennom utviklingsprosjekter og kollegiale prosesser på ulike typer samarbeidsarenaer, og også med hensyn til hvordan de forstår og bruker mulighetsrommet som ligger i regelverket. På den ene siden ser vi adaptive rekontekstualiseringsprosesser som først og fremst handler om å etablere og tydeliggjøre rutiner og prosedyrer for å følge opp regelverket, blant annet som en konsekvens av tilsynet noen av skolene har gjennomført. Rektorene signaliserer også blandede oppfatninger rundt dette, de vurderer at dette er viktig å få på plass, samtidig som de også beskriver dette som en noe autoritativ praksis. Dette kan da også underminere en refleksjonsprosess som regelverket kan stimulere til. På den andre siden ser vi også noen eksempler på mer transformerende rekontekstualiseringsprosesser der rektorene legger opp til mer innovative prosesser der utviklingsarbeidet strekker seg utover etablering av rutiner og diskusjoner rundt hva som er innenfor og utenfor regelverket, men som derimot søker å se hva som er mulighetsrommet for å gjøre ting på nye måter for å kunne gi elevene et bedre opplæringstilbud.

Rektorene er i stor grad fornøyd med sin egen rettslige kompetanse, men uttrykker også at de har tilgjengelige ressurser de kan gå til ved behov. Slik sett synes de på tvers av kommuner og fylkeskommuner å formidle at kunnskapsdifferensieringen og rolleforståelsen som følger, er relativt velfungerende. Samtidig er de opptatt av at masterutdanning og rektorutdanning har styrket deres rettslige kompetanse, og de ønsker også at lærerne skal få mer av denne typen kompetanse gjennom lærerutdanningen. Når det gjelder faktorer som kan styrke regelverksetterlevelse, knyttes dette først og fremst til etablering av rutiner som sikrer at minstestandardene møtes, og her trekkes også tilsynet frem som et virkemiddel som har ført til økt regelverksetterlevelse, mens når det gjelder utviklingsarbeidet på egen skole, knyttes mulighetene – og begrensningene – for regelverksetterlevelse i stor grad til de tilgjengelige økonomiske ressursene, og til kompetansen og kulturen i organisasjonen. Rektorene løfter særlig frem betydningen av tett samarbeid mellom lærere, arbeid over tid og enkelte (forsknings- og) utviklingsarbeid som viktige for å styrke bruken av regler og det generelle utviklingsarbeidet på skolen. De er samtidig opptatt av å formidle ulike rettslige og praktiske dilemmaer som de ser at i økende grad oppstår i møtet mellom regelverket og de faglig-pedagogiske utfordringene de som rektorer og lærere står i. Dette gjelder for eksempel avveiningen mellom individuelle rettigheter og kollektive hensyn, så vel som en bekymring over en økt konfliktorientering rundt saker som kunne vært løst ved dialog på skolenivå.

## Kapittel 5: Regelverksetterlevelse sett fra lærernes perspektiv

I dette kapitlet presenterer vi analyser av intervjuer med lærere på de ti skolene, blant dem fem skoler som gjennomførte tilsyn i 2017. I den første delen av kapitlet ser vi på hvordan lærere beskriver skolens etablerte rutiner og prosedyrer for å følge opp regelverket, inkludert eventuelle endringer som ble gjennomført etter tilsynet. Deretter beskriver vi lærernes syn på egen og andres kompetanse i bruk av regler, før vi går inn på trekk ved lærerens vurderinger knyttet til ulike sider ved regelverket. Her går vi nærmere inn på hvilke dilemmaer lærere opplever som fremtredende og/eller utfordrende på følgende saksområder: Skolemiljø, tilpasset opplæring, spesialundervisning og vurdering. Til slutt ser vi på hvordan de bruker rettslig og faglig-pedagogisk resonnering i tolkninger av de to vignettene.

### Etablerte rutiner og prosedyrer i organisasjonen

Nesten alle de intervjuede lærerne kunne melde om nye rutiner etter tilsynet ved deres egen eller ved en annen skole i kommunen/fylkeskommunen, der disse rutinene kan sies å knytte seg til en av to logikker. For det første er enkelte av rutinene relatert til en administrativ logikk ved at de dreier seg om strukturer og måter å behandle elevsaker på, for eksempel i forbindelse med karakterklager eller skolemiljø.<sup>66</sup> Lærerne uttrykker at disse endringene har gitt et økt dokumentasjonskrav som både har sine fordeler og ulemper. Fordelene knytter seg særlig til de tilfellene der man opplever at dokumentasjonen styrker elevenes rettigheter. Samtidig beskrives dokumentasjonskravene som tidvis meningsløse tidstyver fordi de verken gagnar elevenes situasjon eller styrker lærernes pedagogiske arbeid.

For det andre er noen av rutinene i større grad relatert til en faglig-profesjonell logikk i den forstand at de bidrar til mer substansielle, pedagogiske endringer av lærernes arbeid. En slik logikk ser vi særlig igjen i skolenes samarbeidsarenaer for lærere, både ved at nye arenaer har blitt etablert, og ved at arbeid med regelverket har fått en økt oppmerksomhet på gamle møtearenaer. Arenaene gir lærerne anledning til å diskutere ulike sider av regelverket og hvordan de kan forstås og tolkes i lys av det som skjer i klasserommet. I de neste avsnittene vil vi vise på hvilke måter de to logikkene kommer til uttrykk, og synliggjøre hvordan lærerne snakker om de konkrete rutinene som har blitt etablert ved skolene.

---

<sup>66</sup> Ved én av skolene forteller lærerne at innføringen av fraværsregelen også har ført til flere rutiner.



En rutine som har blitt etablert på flere av skolene, er bruk av felles årsplaner. Slike planer har blitt utarbeidet både på skolene med og uten tilsyn, men er ved førstnevnte skoler ikke nødvendigvis en direkte følge av tilsynet. I tilsynsrapporten fra Eik videregående skole fremkommer det for eksempel at rektor har lagt frem retningslinjer som gjelder for alle videregående skoler i fylket, der det presiseres at hver skole må konkretisere kompetansemålene i læreplanen. I den forbindelse trekker rapporten frem at Eik har utarbeidet en felles årsplansmal der alle målene i fagene skal inkluderes. Det kan med andre se ut til at utarbeidelsen av en standardisert mal er skolens svar på retningslinjene fra fylkeskommunen, fremfor en konsekvens av tilsynet som ble foretatt ved skolen. Hvorvidt malene har blitt ytterligere konkretisert i etterkant av tilsynet, vet vi likevel lite om. Motsatt beskriver lærerne på Asal videregående skole utarbeidelsen av standardiserte årsplaner som en direkte konsekvens av tilsynet. Felles for alle skolene med slike årsplaner synes imidlertid å være at hver lærer i forkant av et nytt semester følger en mal for sitt fag, og beskriver hvilke temaer det skal undervises i, kompetansemålene som skal nås, vurderingsformer og de tilhørende vurderingskriteriene.

Flere av lærerne uttrykker at de er glade for slike rutiner fordi de gir dem en trygghet på at de overholder regelkrav. Det er også nyttig i de tilfellene da man får inn klagesaker på for eksempel standpunkt karakter – «da henviser man også til det som er gjeldende retningslinjer, kompetansemål, vurderingskriterier, hvilken tilbakemelding som er gitt til elever, og da knyttet til kompetansemålene i fagene og undervisningsvurderingene».<sup>67</sup> På den andre siden oppleves planene av noen primært som et dokumentasjonskrav. Utarbeidelse av undervisningsplaner er noe lærerne alltid har drevet med, men på de skolene der det nå er utarbeidet standardiserte maler for slike planer, anses ofte dokumentet som lite funksjonelt og dynamisk samt som vanskelig å tilpasse til egen undervisning.<sup>68</sup> Førstnevnte karakteristikk viser til at elevene i liten grad forholder seg til og bruker planen, og at den slik sett fremstår som lite nyttig. I sitatet nedenfor forteller en av lærerne på Asal videregående om hvordan hun opplever årsplansmalene.

Det er helt sikkert forskjellig rundt omkring blant lærere, men for å være helt ærlig for eget vedkommende opplevde jeg jo det som en ekstra byrde: at vi måtte begynne å finne en annen mal, en annen form, for jeg har alltid laget grundige planer, men nå skulle de inn i den og den formen; og jeg tror nok at det var – det førte nok til litt refleksjon i lærerkollegiet; jeg tror ikke at det er noen forskjell for elevene. For det ble liksom at «de og de ordene skal stå der, og alt – det og det og det skjemaet der» og sånn, men jeg opplever nok at elevene i liten grad forholder seg til det – så det

---

<sup>67</sup> Asal videregående skole, fylke 2

<sup>68</sup> Eik videregående skole, fylke 1

ble et merarbeid for lærerne. Og da er det sånn: Hvor mye tid får man til å gå inn i den diskusjonen og gjøre det, til at det hever oss, eller blir det bare noen skjemaer du skal fylle ut?<sup>69</sup>

På de videregående skolene som har flere studieretninger, uttrykker lærerne også at standardiserte årsplaner gjør det vanskelig å gjøre fagspesifikke tilpasninger. Det samme gjelder tverrfaglige undervisningsopplegg. Sitatet nedenfor illustrerer utfordringene med å gjøre slike tilpasninger. Her snakker lærerne på Asal videregående skole om ivaretagelse av mangfold:

- Vi som lærere er forskjellige. Og det er ikke sikkert at noe som fungerer for noen lærere, fungerer for andre lærere. Og vi er veldig forskjellige i måten å jobbe på, måten å tenke på, og ikke minst fagene våre. Det er ikke sikkert at vi skal ha den samme formen på planene. Men at det mer er folk, som du sier, at vi har krav til det og det og det, og så kan vi utforme dette selv, det tror jeg vil være mer hensiktsmessig.
- Nå var jeg ikke selv med på tilsynet, men det er jo så fryktelig også at med et system som skal være felles for alle, tar man ikke hensyn til fagenes egenart. De legges opp på veldig forskjellige måte også. Så vi er redd for at mangfoldet kanskje forsvinner oppi her og de mulighetene som ellers er, også; at man på en eller annen måte blir tvunget i retning.<sup>70</sup>

I sum uttrykker lærerne altså at standardiserte årsplaner griper inn i deres pedagogiske arbeid og påvirker handlingsrommet deres ved at dokumentet hindrer dem i å iverksette spontane, tilpassede og kreative løsninger underveis i undervisningsåret. Planen blir av den grunn ansett som et lite dynamisk dokument, og resulterer i en byråkratiseringsprosess der praksis formaliseres og dokumentasjonskravet øker, samt i en standardisering som vanskeliggjør tilpasset opplæring og fagspesifikke justeringer.

Nært knyttet til standardiseringen av årsplaner beskriver enkelte av lærerne rutiner der formålet er å gjøre praksisen deres likere hverandre. På Or videregående skole trekker lærerne frem at man både på tvers av skolene i fylkeskommunen og innad på skolen søker utvikling av felles praksis, for eksempel på vurderingsfeltet, der lærerne «prøver å være mest lik hverandre for å være rettferdig for elevene våre». Også likhet når det gjelder forståelse og tolkning av spesialundervisningssaker, er noe som det jobbes med.

---

<sup>69</sup> Asal videregående skole, fylkeskommune 2

<sup>70</sup> Asal videregående skole, fylkeskommune 2

Vi diskuterer regelverket, eller tolkninger. Og vi prøver å jobbe mot å få nær lik praksis da. Så likt som mulig, egentlig. Men det er spespedområdet i hovedsak, da.<sup>71</sup>

Nytten av å gjøre praksis likere hverandre og etableringen av rutiner som har et slikt formål, uttrykkes blant annet i at man nå «lettere vet hva som gjelder», hva som «er forventet av den enkelte», og at praksis «blir systematisert».<sup>72</sup> I slike prosesser ekspliseres taus kunnskap som finnes i organisasjonen, forklarer lærerne på Furu barneskole, der de jobber med å samkjøre arbeidet med elevenes skolemiljø og sikre at klassetrinnes praksis er lik:

- Så der utviklet dere noen nye rutiner eller måter å jobbe på?
- Ja. Synliggjorde litt mer. Og fikk litt tydeligere rutiner. Det lå i den tause kunnskapen. Det var tydeliggjort mer på papiret.
- Og da ble det fast på hvilket trinn ting lå på. Ikke bare sånn at en bare husker at – å ja, vi skulle gjøre det. Men det var planlagt.
- Så det gjorde at vi ble litt mer samkjørte. Alle gjorde likt i forhold til hvilket trinn man var på.<sup>73</sup>

Rutiner for vurdering er etablert på flere av de besøkte skolene, og er både en direkte konsekvens av tilsyn og et resultat av endringene i kapittel 3 i vurderingsforskriften. Noen av disse rutinene synes å være initiert av kommunen, der skolene har møttes for å jobbe seg frem til en felles forståelse av vurderingspraksis. I sitatet nedenfor forteller lærerne på Gran ungdomsskole om kommunens arbeid med vurdering for læring.

I fjor, da vi hadde åttende trinn, så møtte vi åttende trinn fra de andre skolene i kommunen. Og så delte vi erfaringer på tvers av skolene. For å prøve å nærme oss en lik måte å gjøre det på.<sup>74</sup>

Det kanskje mest interessante funnet rundt lærernes beskrivelser av vurderingsfeltet og etablerte rutiner er likevel en nærmest paradoksal spenning mellom standardisering av vurderingsprosedyrer ment for å styrke elevenes rettigheter på den ene siden og lærernes opplevelse av at dette svekker mulighetene for tilpasset opplæring, på den andre siden. Et eksempel på dette er de nevnte årsplanene, som også rommer beskrivelser av lærernes vurderingspraksiser for det kommende semesteret. I den videregående skolen uttrykker flere lærere at de ikke kjenner elevene som begynner i 1. klasse, og at de dermed har manglende forutsetninger for å si noe om hvordan vurderingssituasjonene og undervisningen bør legges opp for å

---

<sup>71</sup> Or videregående skole, fylkeskommune 2

<sup>72</sup> Furu barneskole, kommune A

<sup>73</sup> Furu barneskole, kommune A

<sup>74</sup> Gran ungdomsskole, kommune B

tilpasses til elevene. Dette vil si at selv om kravet om å melde inn vurderingsform og kriterier i forkant av semesteret er ment å sikre rettferdig behandling og styrke elevenes rettigheter, fremstår de også som et hinder for individuell tilrettelegging. Et annet eksempel finnes på Barlind barne- og ungdomsskole, der ledelsen nå har bedt lærere formulere de vurderingsformene som skal tas i bruk på elevenes ukeplan. Selv om et tema skal jobbes med over flere måneder, blir lærerne bedt om å bestemme vurderingsform allerede før arbeidet starter, noe som gjør at «det blir veldig bundet».

Også elevenes skolemiljø synes å kunne komme i konflikt med læreres vurderingspraksis. På Eik videregående skole antyder for eksempel en av lærerne at prestasjonspresset som følge av lærernes frykt for ikke å ha et godt nok vurderingsgrunnlag, samt det dokumentasjonsbehovet som oppstår som følge av dette, har ført til at mange elevers trivsel og glede av gymfaget går tapt. Felles for eksemplene ovenfor synes å være at intensjonen med de etablerte rutinene for vurdering kan komme i konflikt med det faktiske utfallet av disse. I tillegg viser de at administrative endringer – her forstått som kravet til å fastsette vurderingspraksis i forkant av et nytt semester – kan føre til innskrenking av lærernes handlingsrom og endringer i deres faglig-pedagogiske praksis som ikke nødvendigvis kommer elevene til gode.

Her finner vi en interessant kontrast til Or videregående skole, som ikke har gjennomført tilsyn, og der det i liten grad har vært en lignende standardisering av årsplaner og vurderingssituasjoner. Når deres praksis i intervjuet blir speilet med de standardiserte praksisene på Eik videregående skole, reagerer de nettopp med å stille spørsmål om hvordan lærerne da klarer å tilpasse undervisningen til elevene de har.

Opplevelsen av handlingsrom er dermed også ulik på disse to skolene, der lærerne på Eik videregående skole er mer opptatt av at de får mindre handlingsrom med de standardiserte årsplanene utviklet etter tilsyn. Samtidig synes det som om disse variasjonene ikke bare handler om hvorvidt skolen har gjennomført tilsyn eller ikke, og med påfølgende nye rutiner, siden også lærerne på Asal videregående skole opplever noe mer handlingsrom til å kunne utvikle mer hensiktsmessige rutiner enn hva lærerne på Eik skole gjør. Fylkenes vektlegging av henholdsvis kontroll og etterspørring versus ulike former for støttestrukturer for lærerne, for eksempel diskusjonsarenaer, synes her å være av betydning for grad av standardisering og opplevd handlingsrom – med påfølgende dilemmaer mellom ulike regler i loven.

I noen av intervjuene kommer lærerne inn på rutiner for underveis- og sluttvurdering. Spesielt lærere i den videregående skolen uttaler at pålegg om for eksempel individuell midtveisvurdering er svært tidkrevende, og at undervisningstid går tapt fordi de ofte må følge opp elever i flere klasser. Lærerne på Bjørk videregående skole uttrykker derfor at de gjerne skulle hatt et større handlingsrom når det gjelder

underveisvurdering, i den forstand at de selv vil vurdere hver enkelt elevs behov for tilbakemelding samt hvilken vurderingsform som skal brukes. Når det gjelder sluttvurdering, beskrives imidlertid lik praksis som viktig:

- Det er jo den fellesvurderingen til slutt, da, som er lik for alle sammen. Og det er viktig. Elevene skal føle at de får samme prøve, sånn at de ikke klager på at noen fikk lettere prøve enn andre. Så den fellesvurderingen må vi ha. Den siste vurderingen, tentamenen, den ser som regel lik ut i de aller fleste fag.
- Og en del mindre felles fag, hvor det ikke er tentamen. For dem blir det jo viktig at de får noe som de føler at de blir prøvd i på samme måte. At det ikke er forskjell fra det nivået som du er testet etter, og at formen gjerne kan være den samme òg.<sup>75</sup>

Lærerne uttrykker, i likhet med rektorene, at nye rutiner er etablert for å følge opp regelverket på skolemiljø, og spesielt på skolene som har gjennomført tilsyn. På en del av skolene er dette rutiner for behandling av saker som gjelder aktivitetsplikten. De videregående skolene synes å ha færre rutiner for denne typen arbeid, og lærerne har i mindre grad vært borti tilfeller som krevde utarbeidelse av tiltaksplaner. På spørsmål om hvordan man jobber med skolemiljøet og aktivitetsplikten på Lind ungdomsskole, uttrykker for eksempel en av lærerne at «jeg tror vi er blitt informert, men ikke jobbet som skole med det her». På barne- og ungdomsskolene finnes det derimot ulike eksempler på slike prosedyrer. På Gran ungdomsskole forteller lærerne at det er utviklet rutiner med «loggapper», en ny prosedyre knyttet til rapportering av hendelser som går inn under aktivitetsplikten. På lærerværelset står det en kurv med lapper som lærere fyller ut ved mistanke om elever som ikke opplever å ha et trygt og godt læringsmiljø. Logglappene beskrives primært som en måte å sikre ivaretagelse av elevens rettigheter på ved at nødvendig dokumentasjon foreligger dersom sakene skulle komme til å utvikle seg videre. På spørsmål om det gir pedagogisk mening å skrive loggene, svarer de følgende:

- Ikke pedagogisk mening.
- Er det bare dokumentasjon for dere?
- Ja. Jeg opplever det sånn i hvert fall.

---

<sup>75</sup> Bjørk videregående skole, fylkeskommune 1

- Men det kan nok kanskje brukes pedagogisk i sammenheng med oppfølgingsamtaler. Men akkurat samtalene dokumenterer jeg ikke så veldig mye fra. Beskriver hendelsene og hva man har gjort. Og kort, selvfølgelig, hva man har sagt.
- Det er mest hvis det skal komme spørsmål i etterkant?
- Ja. Og ofte så er det jo minst to sett foreldre som er involvert. Og da er det greit å ha en samkjørt sak.<sup>76</sup>

Relativt jevnt over anses aktivitetsplikten som et godt tiltak blant lærerne på de besøkte skolene, men i praksis er det små substansielle forskjeller i måten kapittel 9A-saker håndteres på på skolenivå nå sammenlignet med tidligere, uttrykker de. De forskjellene som finnes, knytter seg primært til økende dokumentasjon og systematisering av saker. En av lærerne på Turv barneskole reflekterer rundt aktivitetsplikten:

Den er kanskje litt vid. Jeg vet ikke om ting er bedre gjort fordi vi har skrevet det ned, eller fordi det likevel skjedde. Men en håper jo at de sakene som trenger å komme frem, kan komme frem gjennom dette. At det ikke drukner i all subjektiviteten. Det subjektive er jo en utfordring, spesielt med de små. Å klare å få dem til å se sin egen rolle i en sak også. «Det var kanskje ikke så rart at han dunket til deg når du dro han i håret først. Men det er du som går og føler at du er blitt utsatt.» Altså, det er en sånn – all den der. Det kan være utfordrende. Det kan være utfordrende med foresatte også. Å få dem til å skjønne at deres unger ikke har hele sannheten.<sup>77</sup>

Interne rutiner knyttet til skolemiljøet og aktivitetsplikten kan dermed ofte karakteriseres som en form for adaptiv rekontekstualiseringsprosess, der lærerne anser innholdet i de nye rutinene som relativt velkjent, men der rutinen får en ny form og innpakning. Dermed er rutinene primært en systematisering og ny organisering av praksis som følge av tilsynet, fremfor en illustrasjon av større pedagogiske og substansielle endringer av lærernes aktiviteter. Som vi skal se, skiller denne måten å arbeide med regelverket på seg fra beskrivelser av andre typer rutiner som finnes på skolene, der målet ikke synes å være økt dokumentasjon eller systematisering av praksis.

På spørsmål om hvorvidt tilsynet ble opplevd som en form for kontroll eller læring, synes lærerne delt. Av de som beskriver tilsynet som en kontroll, understrekes det at dette først og fremst er en kontroll på form og

---

<sup>76</sup> Gran ungdomsskole, kommune B

<sup>77</sup> Turv barneskole skole, kommune A

ikke på innhold. I dette ligger at skolen primært vurderes på om den kan fremlegge riktig og tilstrekkelig dokumentasjon, og ikke på hva som foregår i undervisningen. «Hvor kompetente er de til å vurdere mitt arbeid? Den følelsen kan man sitte med, ikke sant? Hvem er det som er mest kompetent her til å vurdere situasjonene?», uttrykte en av lærerne på Asal videregående. Andre trakk frem at tilsynet hadde vært en læringsprosess, for eksempel ved at intervjuene med fylkesmannen bidro til refleksjon over praksis. På Eik videregående skole var lærerne enige om at tilsynet hadde pekt på sider ved skolens praksis som var problematiske, og som de lenge hadde vært kritiske til, særlig med hensyn til arbeidet med minoritetsspråklige elever. Fordi de hadde meldt inn deres bekymringer tidligere uten at noe hadde skjedd, var tilsynet slik sett viktig fordi konklusjonene støttet opp under deres meninger. Tilsynet bidro slik sett til en bevisstgjøring om at «dette må vi faktisk gjøre noe med. [Det er ikke] bare en frustrert lærer som sier det. Men her er det fra øverste hold». Lærerne ser her at tilsynet bidro til å styrke elevens rettigheter. Synet på tilsyn som både en form for kontroll og læring kan oppsummeres gjennom sitatet nedenfor.

- Det som jeg merket, var at de tingene som de fant, vi gjør jo det allerede. Det er bare at vi gjør det som lærere i den klassen. Men det står gjerne ikke nedskrevet en plass at det er sånn du må gjøre det. Sånn du må skrive det opp. Så det er klart det følte litt mer sånn styrende; at nå må du gjøre akkurat *sånn*. For det er *sånn* det skal dokumenteres. På denne skolen. Ok, da gjør vi det sånn.
- Jeg opplevde det som veldig nyttig og viktig å ha fokus. Sånn at vi er opptatt av at vi ikke stopper igjen i de gamle rutinene som vi alltid har gjort.<sup>78</sup>

Jevnt over ser det likevel ut til at forskjellene mellom skolene med og uten tilsyn ikke er utpreget store når det gjelder etablering av nye rutiner. I den grad vi ser noen nevneverdige forskjeller, synes disse primært å være relatert til at tilsynet har gitt et økt dokumentasjonskrav. Fordi tilsyn krever at store mengder dokumentasjon sendes inn, fremstår det på mange måter ikke særlig overraskende at skolene også etter dette opprettholder fokuset på dokumentasjon eller skjerper grad av systematisk dokumentasjonsarbeid. Det økte kravet om «å ha papirene på plass», slik en av lærerne på Hassel ungdomsskole beskriver det, fremstår slik sett forståelig. De skolene som ikke har hatt tilsyn, melder også om en økende dokumentasjonskrav. Denne økningen synes først og fremst å være knyttet til en generell økt

---

<sup>78</sup> Furu barneskole, kommune A

oppmerksomhet på kommunenes og fylkeskommunenes kvalitetsvurderingssystemer de seneste årene, heller enn å være en direkte konsekvens av tilsynet ved andre skoler i kommunen/fylkeskommunen.

## Nye samarbeidsarenaer

Ikke alle rutinene som er etablert på de besøkte skolene, er knyttet til økt dokumentasjon eller flere saksbehandlingsprosedyrer. På flere av skolene fortelles det om samarbeidsarenaer for lærerne der formålet ikke synes å være sikring av dokumentasjon eller kontroll av lærernes regelverksetterlevelse, men derimot å fremme åpne samtaler og refleksjon rundt temaer som tas opp i regelverket. Disse samarbeidsarenaene kan ses på som en del av lærernes støttestrukturer der de har anledning til å utvikle skjønnsutøvelsen sin. Noen av disse samarbeidsarenaene er relativt nyetablerte og en direkte følge av tilsynet. I andre tilfeller er det heller snakk om at allerede eksisterende møtearenaer blir brukt for å rette ekstra oppmerksomhet mot opplæringsloven og forskriftene, for eksempel tilpasset opplæring eller lærernes vurderingspraksis.<sup>79</sup>

Klasselærerråd kom opp i to av intervjuene og kan ses som eksempel på sistnevnte arena, der lærere som underviser en bestemt klasse, kommer sammen for å snakke om enkeltelevers trivsel, fravær og faglige utbytte. Her kan også resultater fra for eksempel elevundersøkelsen tas opp og utviklingstendenser i klassen med tanke på skolemiljøet. Et annet eksempel på lærersamarbeid finner vi på Gran ungdomsskole. Her forteller lærerne at de har jobbet med fiktive og reelle caser, gjerne elevsaker, der hensikten er å stimulere til diskusjon og få frem ulike perspektiver på casene. På Asal videregående forteller lærerne at de jobber i tverrfaglige grupper med områder som tas opp i regelverket, og «hvordan vi kan utnytte handlingsrommet vårt på en bedre måte, hva som er opplegget, og hvor ligger rammene, og klarer vi å utnytte rammene godt nok»? Tilpasset opplæring har vært et av temaene for gruppene, forklarer en av lærerne.

Vi samlet en gruppe på tvers av avdelingene, og det er nyttig, synes jeg. Da skal man selv ta utgangspunkt i eksempler på det man selv har praktisert, tilpasset tilrettelagt opplæring og.

Erfaringen fra en gruppe jeg også var på, var at alle hadde noe å bidra med, og så utledet vi en diskusjon der vi kunne hente tips og ideer hos hverandre. Så det handlet også om å få frem mangfoldet og se hva som er mulig. Men samtidig også være realistisk – hva er mulig å få til?<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> På én av skolene forteller lærerne også at de diskuterer tolkninger av fraværsregelen.

<sup>80</sup> Asal videregående skole, fylkeskommune 2



Felles for eksemplene ovenfor ser ut til å være at lærerne i relativt liten grad tar utgangspunkt i paragrafer og lovformuleringer, eller at de anvender rettslig kunnskap og kompetanse i diskusjonene seg imellom. I stedet er utgangspunktet deres pedagogisk, det vil si med basis i egen undervisningspraksis, daglige utfordringer og velkjente situasjoner.

Arenaene fremstår dermed som tolkningsfellesskap der lærerne mer indirekte jobber med opplæringsloven og ulike rettslige problemstillinger. Videre er intensjonen med samarbeidet ikke å styrke saksbehandlingsprosedyrer eller utarbeidelsen av dokumentasjon, som formålet er ved flere andre etablerte rutiner, men heller å drøfte hvor langt et prinsipp strekker seg, reflektere over hva et begrep betyr, eller diskutere de praktiske implikasjonene av pedagogiske prinsipper og områder. At utgangspunktet for slike samarbeid er lærernes daglige arbeid heller enn rettslige begreper og formulering, er nær knyttet til måten lærerne beskriver sin egen og andres kompetanse på. Vi vil i de neste avsnittene ta for oss disse beskrivelsene.

## Syn på egen og andres kompetanse i bruk av regler

I intervjuene ble lærerne også stilt spørsmål om deres syn på egen og andres kompetanse i bruk av regler. Lærerne ser ut til å være relativt samstemte når det gjelder opplevelsen av egen kompetanse, der majoriteten uttrykker at de har nok kompetanse til å kunne jobbe med regelverket. Denne kompetansen ble imidlertid ikke beskrevet som rettslig, i form av inngående kjennskap til regelverket, men snarere som en form for pedagogisk kompetanse i å håndtere temaene som regelverket innebefatter. «Hvis jeg hadde fått en prøve i opplæringsloven, så hadde jeg gjort det dårlig», uttrykte en av lærerne på Furu barneskole. Selv om en av de andre lærerne modererte utsagnet ved å fremholde at han kjenner kapittel 9A og § 5-1 godt, kan uttalelsen tolkes som om informanten i mindre grad opplever å kjenne til de eksakte formuleringene og paragrafene i opplæringsloven.

Jevnt over uttrykker lærerne i stedet at det er en pedagogisk tilnærming til regelverket som er det klart viktigste for deres del, blant annet i form av «å kunne legge merke til et problem», «tolke hva det har å si i den pedagogiske hverdagen», relasjonskompetanse og det å løse saker raskt slik at de ikke utvikler seg. Enkelte trekker også frem erfaring som viktig for å utvikle nødvendig regelkompetanse, fordi man gjennom årene kommer opp i ulike saker som man lærer av. På ett vis synes lærerne dermed å mene at kompetanse i bruk av regler dekkes av deres pedagogiske «kjernekompetanse», og at de ikke nødvendigvis har behov for å kjenne til de konkrete formuleringene eller paragrafene i regelverket. Med andre ord kan det bety at

lærerne opplever å kunne etterleve reglene uten nødvendigvis å måtte foreta rettslige tolkninger og vurderinger i sitt daglige virke.

Også lærerteamene ble av enkelte trukket frem som viktige kilder til kunnskap om regelverket. Teamene synes å gi lærerne et tolkningsfellesskap der det er «takhøyde for å kunne spørre om tips og råd».<sup>81</sup> I tillegg trekkes avdelingslederene frem som rettslig kompetente, noe som gjør det enkelt å stille dem spørsmål om saksbehandling og hvorvidt spesifikke hendelser bør dokumenteres og tas videre. I noen av intervjuene ble kjennskap til kapittel 9A trukket frem som eksempel på et område der ledelsen har særlig god innsikt. Endringene i kapitlet har ført til at «avdelingsleder kommer tettere på. Altså, har mer kjennskap til elevene som de har ansvar for», uttrykker en av lærerne på Or videregående skole. Også på Gran ungdomsskole beskrives avdelingsleder som sentral:

- Hvem er det som har peiling, da?
- For min del så går jeg til hun som er avdelingsleder for meg. Og jeg spør jo alle andre rundt før jeg går dit. Jeg tror nok det ligger i hele kollegiet.
- Jeg tror det er veldig vanlig. Altså, du lærer det når du står oppi situasjonen – og du har hele veien avdelingslederen som da er drillet på regelverket, som du kan spørre, rett og slett.
- Jeg tror det veldig ofte at jeg har gått til nærmeste leder, avdelingsleder og spurt liksom: åssen ditt og datt.

På ett vis kan det dermed se ut til at arbeid med regelverket fører til at skoleledelsen kommer tettere på deler av lærernes arbeid ved at de blir involvert i elevsaker. Kjennskapen til enkeltsaker synes først og fremst å være en konsekvens av kunnskapen de har om regelhåndtering og saksbehandling. Dette gjelder også for saker knyttet til elevers psykiske helse, som flere lærere trekker frem at elever i økende grad har utfordringer relatert til. Blant annet nevnes sosial angst, prestasjonsangst og selvmordstanker som områder der lærerne ser at elevene sliter, og i større grad enn tidligere. På Gran ungdomsskole trekker lærerne frem skoleledelsen som viktig sparringpartner i spørsmål om hvordan de skal gå frem med elever med psykiske lidelser. Jevnt over opplever lærerne imidlertid å ha for lite kunnskap om hvordan de skal løse saker som knytter seg til elevenes psykiske helse, samt at støttestrukturene rundt skolene (som PP-tjenesten) ofte mangler denne kunnskapen.

---

<sup>81</sup> Gran ungdomsskole, kommune B

På enkelte skoler blir PP-tjenesten og rådgivere trukket frem som aktører med kunnskap om regelverket. PP-tjenesten er hovedsakelig knyttet til saksbehandling og sakkyndighetsarbeid, uttrykker lærerne, og fungerer i varierende grad som en støttestruktur for lærerne i deres daglige arbeid. Flere lærere uttrykker at de skulle ønske PP-tjenesten var tettere på skolene, og at de ikke bare anbefaler tiltak for elever med særskilte behov, men også er en mer fremtredende ressurs for lærerne: «Altså, rett og slett være et øvingsbilde på hvordan gjøre ting.»<sup>82</sup> Dette behovet kommer også til uttrykk hos lærerne på Barlind barne- og ungdomsskole.

For det er som regel – du sitter på møtet, og så er det: Nei, du må ta den testen. Okei, tar den testen. Viser det samme. Å nei, du må ta en test til. Vet du hva? Ikke sant. Hun må ha hjelp! Da skal ikke du sitte og si at hun må ta en test til.<sup>83</sup>

På noen skoler ser vi at utviklingen mot tettere involvering av PP-tjenesten i skolehverdagen er satt i gang. For eksempel lærere på Or videregående skole forteller at PP-tjenesten nå én gang i uken besøker skolen for å bistå lærerne. Selv om et flertall av lærerne ønsker at PP-tjenesten er mer involvert i det som foregår på skolene, fortelles det på flere skoler om relativt nyetablerte ressursteam blant annet bestående av rådgivere og psykologer, som er ment å støtte lærerne i for eksempel spesialundervisningssaker. Tilsvarende har man i kommune C etablert team bestående av flere yrkesgrupper, der disse er ment å hjelpe «elever som faller litt utenfor, få dem inn i skolen».<sup>84</sup> På Eik videregående skole uttrykker lærerne at teamet har bidratt til at PP-tjenesten er tettere på lærernes arbeid, samt at arbeidsfordelingen mellom ulike aktører er tydeligere:

Det som er endret, er jo på en måte at ressursene da blir fordelt kjappere. Og at det er tydeligere rutiner for når vi skal gjøre hva. Hvem som har hovedansvaret for å følge opp individuelle opplæringsplaner, for eksempel.<sup>85</sup>

Noen av lærerne opplever å mangle kompetanse i spesialundervisningssaker, og at de av den grunn skulle ønske at samarbeidet med PP-tjenesten var tettere. Blant annet trekkes overgangen fra ungdomsskolen til videregående frem som utfordrende for mange elever, og lærere fremholder at PP-tjenesten her er nødt til å ha en større rolle. Enkelte videregående lærere beskriver i den forbindelse utfordringene med elever som

---

<sup>82</sup> Lind ungdomsskole, kommune C

<sup>83</sup> Barlind barne- og ungdomsskole, kommune C

<sup>84</sup> Lind ungdomsskole, kommune C

<sup>85</sup> Eik videregående skole, fylkeskommune 1

har hatt spesialundervisning på ungdomsskolen, der læreren må bruke mye tid på å gjennomgå de utredningene som foreligger, for å vurdere hva som bør gjøres.

- Nå er det mange elever som har gått grunnskolen og hatt tilrettelegging. Og det er fagkyndige som har skrevet rapporter og utredninger om det. Og så kommer de over til videregående. Og i stedet for at PP-tjenesten i fylket og kommunen snakker direkte sammen, at de kan få tilrettelegging fra dag én, så skal de på en måte bare inn i den vanlige malen i normal klasse. Og så blir det opp til faglærer, som gjerne ikke har kjent eleven veldig lenge, å gi tilbakemelding til kontaktlærer som skal hente inn fra ulike fag. Og skrive en individuell opplæringsplan.
- Og det tenker jeg, at før man kommer til IOP-en òg – så er det kontaktlæreren som sitter med ansvaret og leser gjennom. Og så er det litt tilfeldig hva slags kompetanse vi som kontaktlærere sitter på. Sånn at akkurat dette – at så mye ligger på kontaktlærer, og at ting ikke går automatisk fra grunnskole til videregående.
- Det er et kjempeproblem.<sup>86</sup>

I sum kan lærernes syn på egen og andres kompetanse beskrives som en form for kunnskapsdifferensiering, der nødvendig kompetanse i å tolke og arbeide med regelverket er differensiert mellom skolens aktører. Skillet mellom lærerstaben og skoleledelsen synes grovt sett å gå mellom at lærerne sitter med kunnskap om håndteringen av daglige pedagogiske utfordringer, og at skoleledelsen har kjennskap til sakshåndtering og behovet for dokumentasjon. Samtidig kan det virke som om særlig innføringen av aktivitetsplikten har ført til at skolelederne er tettere på elevsaker og støtter lærerne i disse i større grad enn tidligere.

## Dilemmaer knyttet til ulike sider ved regelverket

Vi har så langt vist at lærere primært ser på egen kompetanse i bruk av regelverket som det å kunne håndtere konkrete pedagogiske situasjoner snarere enn det å kunne lovteksten. I tillegg til å se på lærerens syn på egen kompetanse i regelverket er det interessant å se nærmere på deres rettslige og faglig-pedagogiske resonnering i forbindelse med ulike sider av opplæringsloven med konkrete eksempler på dilemmaer og utfordringer de opplever i deres daglige arbeid i skolen. Vi begynner med dilemmaer og

---

<sup>86</sup> Eik videregående skole, fylkeskommune 1

utfordringer knyttet til bruk av regelverket innenfor temaet skolemiljø, og fortsetter deretter med tilpasset opplæring og retten til spesialundervisning.

Innføring av aktivitetsplikten i § 9A-4 kommer gjennom intervjuene frem som ett område ved regelverket som oppleves som spesielt viktig for å sikre elevens rettigheter, men hvor det samtidig ligger noen faglig-pedagogiske og etiske dilemmaer. Dilemmaene knytter seg imidlertid ikke til lovens intensjoner, men til uklarerhet i tolkning og de organisatoriske mekanismene som følger. I de neste avsnittene vil vi vise hvordan endringer i kapittel 9A kan påvirke lærernes handlingsrom, og hvilke mulige konsekvenser dette kan ha.

For det første henviser lærerne på enkelte skoler til den nye saksgangen hvor «saken løftes bort fra skolen», og går direkte til fylkesmannen uten hensyn til skolens faglig-pedagogiske vurderinger og forarbeid. Lærerne på Or videregående skole illustrerte dette med et eksempel hvor etter at de «hadde sittet timevis med foreldrene og med eleven, [blir] det ikke nevnt et ord i den rapporten som kom fra fylkesmannen». I tillegg pekte de på at den administrative saksgangen kan gå for sakte til å holde tritt med dynamikken i selv saken.

Det kan være vanskelig å få et nyansert bilde av hvordan ting faktisk er. For det er kun den ene elevens stemme som skal høres. Og det gjør at vi kan ha havnet i et par sånne litt kinkige kapittel 9A-saker. Men der har vi en vei å gå med hensyn til å følge opp sånne saker kontinuerlig gjennom hele skoleåret. For det har vel vært sånn at vi har ansett som at det ble greit. Altså, ting var løst opp i. Og så går det to måneder, og så kommer det brev fra fylkesmannen.<sup>87</sup>

Det at lærerens faglig-pedagogiske vurderinger i mindre grad enn tidligere tas til hensyn kan ses på som en avgrensning av handlingsrommet gjennom regelverket. Den bekymringen kommer også til uttrykk hos lærerne på Asal videregående skole, der de peker på at «skolen og andre elever kan også i en sånn situasjon bli nærmest litt rettsløse, da, at 'her har vi en sak per definisjon som er mobbing'». I samme tråd oppsummerer lærerne på Barlind barne- og ungdomsskole at «det er veldig mange årsaker og mange faktorer som skal inn i bildet. Og så er det veldig ensidig det som kommer fra fylkesmannen».

For det andre kommer konkrete forpliktende tiltak fra fylkesmannen som, ifølge de fleste lærerne vi intervjuet, har en relativt smal oversikt over den konkrete lokale og sosiale konteksten og lite forståelse av begrensningene knyttet til ressurser og logistikk i skolen. I sitatet nedenfor illustrerer læreren fra Barlind

---

<sup>87</sup> Or videregående skole, fylkeskommune 2

barne- og ungdomsskole et konkret tiltak knyttet til en kapittel 9A-sak som i prinsippet anses som godt, nemlig at barna kan velge hvem som skal være deres støttekontakt, men som er vanskelig å iverksette gitt begrensede menneskelige ressurser.

Og så har det kommet en del pålegg med hensyn til ting som ikke har vært så lett å gjennomføre for skolen. Det er for eksempel at barnet da skal få bestemme selv hvilken voksen som skal være på med hver dag. Vi som jobber i skolen, vet jo at det er ikke sånn vi drifter en skole; at barna skal bestemme hvilken voksen de skal ha.<sup>88</sup>

Dermed kan regulering av skolens ressursfordeling ovenfra tolkes som den andre formen for innsnevring av lærernes handlingsrom. Dette ressursproblemet omhandlet derimot ikke bare økonomiske betingelser, men også lærerens oppmerksomhet og tid som en begrenset ressurs. Her kommer igjen det uunngåelige dilemmaet i lærerarbeid mellom likebehandlingsprinsippet på den ene siden og individualisering og tilpasning i konkrete saker på den andre til syne. Det vil si at alle elever i utgangspunktet har rett til å bli sett og hørt, samtidig som lærerens oppmerksomhet bør fordeles avhengig av aktuelle behov og konkrete omstendigheter.

For det tredje påpekte lærerne et skifte i hvem som har «definisjonsmakten» i kapittel 9A-saker, der makten har forskjøvet seg fra læreren til enkelteleven og eventuelt vedkommendes foreldre. Lærerne tydeliggjør at selv om dette i prinsippet ikke er problematisk, kan det i praksis oppstå flere dilemmaer knyttet til hvem som får snakke på barnas vegne.

Det er forferdelig vondt å forholde seg til en paragraf som vi lærerne nesten ikke hadde noe vi skulle sagt om. Vi ser og vi opplever hverdagen. Og foreldre og fylkesmannen trer ting nedover ørene på oss. De er hele tiden så opptatt av det der med å høre barnets stemme. Vi står i klasserommet hver dag, og er det noe vi hører, så er det barnets stemme. Og vi ønsker å ha barnet med. Vi har møter med dem, samtaler med dem. Og så kommer det pålegg fra fylkesmannen om at de har hørt barnets stemme gjennom *mor*.<sup>89</sup>

Her beskriver lærerne på Barlind barne- og ungdomsskole at mekanismene bak § 9A-4 kan føre til at foreldre sitter på makten til å definere hva situasjonen handler om, og hvem sine interesser som må

---

<sup>88</sup> Barlind barne- og ungdomsskole, kommune C

<sup>89</sup> Barlind barne- og ungdomsskole, kommune C

prioriteres. I sitatet nedenfor illustrerer læreren fra Lind ungdomsskole en reell case hvor potensielle konsekvenser med forelderens makt til å definere situasjonen kommer opp tydeligere.

[I] den ene klassen så var det tre saker. Den ene foreldereren klaget på at det andre barnet i klassen gjorde dagen uutholdelig for barnet deres. Det var derfor de satte fylkesmannen på saken. Og så tok det andre barnet og meldte inn samme sak. Mot det andre barnet. Så det ble jo helt umulig å forholde seg til.<sup>90</sup>

Eksemplet overfor viser også at slike saker kan bidra til et økt konfliktnivå i skolen. Dette kan beskrives som den fjerde måten § 9A-4 kan innsnevre læreres handlingsrom der det kan være nødvendig med tilpasninger og kontekstualisering. Sosiale konflikter som tidligere ble nærmet seg med pedagogiske virkemidler og med utgangspunkt i faglig-pedagogisk resonnering, anses nå også som rettslige saker og følger dermed delvis andre rutiner og et annet resonneringsmønster. For lærerne, så vel som for rektorene, er vurderingene av når det settes i gang en tiltaksplan ikke nødvendigvis så enkle å gjøre. I noen tilfeller er det også slik at det er foreldrene som ikke ønsker at det skal lages en tiltaksplan.

Et viktig perspektiv som lærerne løftet frem i diskusjon om konfliktløsningen i skolen, var det å finne en god balanse mellom individuelle og kollektive behov. Dette kan illustreres gjennom sitatet fra læreren på Or videregående skole: «det er en del saker [hvor] det enten er hensynet til enkelteleven versus hensynet til klassen, eller gruppen». Slik konkretiserer lærere på Bjørk videregående skole dette poenget.

Så burde regelverket si mer om klassen som helhet. At klassen som helhet trenger ekstra ressurs. Og det kan jo være på grunn av én elev. Men likevel så har du da regelverket på at det er hele klassen som trenger oppfølging. Og så er det opp til de som er i klasserommet, at de vet at det er en som trenger ekstra.<sup>91</sup>

Dette sitatet viser tilbake til spenningen vi tidligere har diskutert i rapporten mellom det individuelle og kollektive som et kjerneproblem i skolens skjønnsutøvelse og dilemmaer som i så fall kan oppstå i forbindelse med § 9A-4, der regelverket i stor grad rettes til det individuelle.

Det er interessant å merke seg at basert på intervjudataene står problemstillingene tilknyttet regelverket innenfor temaet skolemiljø i noe kontrast til problemstillingene tilknyttet temaet tilpasset opplæring. Det vil si

---

<sup>90</sup> Lind ungdomsskole, kommune C

<sup>91</sup> Bjørk videregående skole, fylkeskommune 1

at når det gjelder tilpasset opplæring, ble dilemmaer snarere koblet til et relativt stort handlingsrom som ligger i det pedagogiske begrepet, og som samtidig er et rettslig begrep i opplæringsloven. Mer presist ble følgende spørsmål aktualisert i intervjuene: «Hvor går grensen om tilpasset nok?» «I hvilken grad og hvordan tilpasser man til de flinkeste?» Og «hvordan argumenterer man eventuelt for at utbyttet er tilfredsstillende dersom opplæringsutbytte som definert i KL06 ikke er realistisk å oppnå?» Refleksjoner rundt disse problemstillingene finner vi blant annet på Asal videregående skole:

I hvor stor grad snakker vi om tilpasset opplæring? Altså, det er nesten som om «the sky's the limit» – hvor langt? De fleste er sikkert enige om at du skal ha tilpasset opplæring, men hvor mye skal du tilpasse det til den enkelte? For det handler jo veldig mye om å tilpasse opplæring for at alle skal gjennomføre. Alle tiltak – alle ressurser handler om å få den eleven til å møte på skolen og få ham til å gå. Ikke om å få løftet noen fra 5 til 6.<sup>92</sup>

Dette sitatet tematiserer en gjennomgående refleksjon, nemlig hva det i praksis betyr å tilpasse opplæringen til hvert enkelt barn og «ikke bare [til] de som er faglig svakere eller opplever sosiale eller emosjonelle vansker». Som en av lærerne på Turv barneskole formulerte det: «Hvordan tilpasser vi til de sterkeste og de svakeste? I begge ender av skalaen.» Disse sitatene illustrerer lærerens inntrykk av at tilpasset opplæring – som den omtales i regelverket – ikke treffer alle elever likt, spesielt når det gjelder de som trenger flere utfordringer eller har andre typer tilpasninger, men som ikke står i fare for å falle fra. Dette kan potensielt skape en spenning mellom den faglig-pedagogiske og rettslige resonneringen, der den pedagogiske forståelsen av begrepet tilpasset opplæring blir bredere enn det som regelverket implisitt innebærer.

Problematisering av begrepet tilpasset opplæring begrenset seg ikke bare til tilpasning av opplæringen til svake og sterke elever, men ble også koblet til andre rettslige begreper som for eksempel tilfredsstillende utbytte og godt skolemiljø. I sitatet nedenfor knytter en av lærerne på Lind ungdomsskole tilpasset opplæring til trivsel og rett til godt og trygt skolemiljø.

Det viktigste for alle barn er at trives du ikke, så lærer du ingenting. Det må legges til rette for at ungene trives og har lyst til dette her. For det bruker vi mye tid på. Gjøre dem trygge på skolen.

---

<sup>92</sup> Asal videregående skole, fylkeskommune 2



Trives de ikke, så er det egentlig ikke noe poeng. Men igjen, så har du hele klassen [å tilpasse undervisning til]. Så det er vanskelig.<sup>93</sup>

En annen viktig utfordring oppstår når faglig-pedagogiske hensyn til tilpasset opplæring kommer i spenningsforhold til rettslige forventninger til tilfredsstillende opplæringsutbytte og tiltak for å redusere risikoen for frafall videre i utdanningsløpet. «For å gi en mestringfølelse så blir en del av de elevene egentlig på et så lavt nivå at de vil aldri oppnå full kompetanse da», forklarer læreren på Or videregående skole. Dette problematiserer hun videre:

Hvis noen søker spesialundervisning, så vil de fleste gjerne beholde fortsatt fullt studie- eller yrkeskompetanseløp. Og så er det en del tilfeller vi har hatt hvor PP-tjenesten beskriver elevens ståsted og kommer med en anbefaling om hvor man skal legge undervisningen. Men det blir jo så langt unna kompetansekravene for full yrkes- eller studiekompetanse. Så det blir en sånn umulig oppgave å få til. Så det har vi tatt opp med PP-tjenesten og diskutert.

Sitatet ovenfor er også et eksempel på hvor tett tilpasset opplæring blir tilknyttet rett til spesialundervisning. Her sto igjen spørsmålet om ressurser samt ulike støttestrukturer sentralt i lærerens refleksjoner. I dette forholdet snakket lærerne på Furu barneskole om «rammene for voksentetthet, eksempelvis alltid to pedagoger i en klasse, [som kan] dekke veldig mye av spespeden». Ressursspørsmålet i forbindelse med spesialundervisning ble også tatt opp av lærerne på Lind ungdomsskole:

Jeg er redd for at det da kanskje vil bli satt inn enda færre ressurser. At vi må gripe om enda flere elever med mindre ressurser. At vi må være like flinke til å sette inn like mange ressurser som på en måte den gruppen krever. Uavhengig av om de har den retten eller ikke. For alle har rett på tilpasset opplæring.<sup>94</sup>

Dette sitatet er interessant også ved at læreren henviser til tilpasset opplæring som rett. Her ligger det potensielt et dilemma i opplæringsloven hvor regler formuleres gjennom rettslig språk, for eksempel «krav» og «rettigheter», i tillegg til formuleringer hentet fra mer faglig-pedagogisk språk, spesielt i formålsparagrafen. Forskjeller mellom ulike formuleringer kan få reelle konsekvenser for ressursfordeling. For eksempel vil rett til spesialundervisning eller særskilt norskopplæring innebære ekstra ressurser, mens

---

<sup>93</sup> Lind ungdomsskole, kommune C

<sup>94</sup> Lind ungdomsskole, kommune C

tilpasset opplæring i regelverket omtales som et mer overordnet prinsipp. Sitatene ovenfor aktualiserer slik sett også den siste tidens diskusjoner om å fjerne den individuelle retten til spesialundervisning.

Ressursspørsmålet var imidlertid ikke den eneste bekymringen som ble tatt opp i intervjuene. Mens lærere hadde ulike synspunkter angående forslaget om å fjerne retten til spesialundervisning, viste de fleste en bekymring for en absolutt norm for at alle elever må være med i klasserommet.

Jeg synes den debatten blir litt feil. For hvis du har en elev med atferdsvansker eller angst eller andre typer vansker enn faglig. For ofte er det sammensatte vansker. Det er ikke bare en ting. Med hensyn til ADHD har du ofte andre vansker. Så være inne i klasserommet og holde på med bare fag [kan være meningsløst] – det er ikke sikkert at det er det som er problemet, at det er det kognitive som er problemet, at de ikke klarer å lære. Hele den diskusjonen blir litt feil med tanke på elevene. Fordi vi hjelper ikke elevene med å si at alle elever skal være i et klasserom. For spesialundervisning er jo å se eleven. Det er så utrolig feil da å i utgangspunktet si at all spesialundervisning bør pågå i et klasserom.<sup>95</sup>

Langs samme linje påpekte lærerne på Lind ungdomsskole stort mangfold av kognitive og sosiale utfordringer samt psykiske helseproblemer, og derfor stort mangfold i elevens behov for ulike typer tilpasninger inne i, men også utenfor klasserommet.

[A]lt blir kalt tilpasset. Men sånn kan det ikke alltid være, da. Det er jo noen med autisme som trenger å være litt alene for å få forklart ting. Man må alltid se an hvilken unge det er, og om man kan gjøre det like bra inne i klasserommet med mange forskjellige. Vi må faktisk ha rett til å ta dem ut.<sup>96</sup>

I disse sitatene ser vi jevnt over at lærerne uttrykker behov for et større handlingsrom for individuelle tilpasninger, som for eksempel tilgang til alternative opplæringsarenaer. I tillegg snakket lærerne om et stort behov for relevant kompetanse og ulike støttestrukturer og ressurser i forbindelse med spesialundervisning og skolemiljø. Blant annet ble PP-tjenestens rolle fremhevet i intervjuene. Som vi diskuterer tidligere i kapitlet, mener lærerne at selv om samarbeidet mellom skolen og PP-tjenesten mange steder har blitt tettere, så har de behov for mer kontinuerlig støtte utover diagnostisering:

---

<sup>95</sup> Hassel ungdomsskole, kommune B

<sup>96</sup> Lind ungdomsskole, kommune C

Det som kunne vært ideelt, var jo at de fra PP-tjenesten som har spisskompetanse, kunne også hatt kompetanse de kunne vise den læreren som har eleven. Rett og slett være et øvingsbilde på hvordan gjøre ting. Det blir ofte teoretisert gjennom korte møter, og det er ikke alltid likeverdige kommunikasjon.<sup>97</sup>

Andre støttestrukturer og ressurser som lærerne nevnte som aktuelle, var helsesøstre, sosionomer og psykologer, samt ressursgrupper bestående av fagfolk med ulike kompetanser. I dette forholdet snakket lærerne på Furu barneskole om behovet for et «støttesystem» og fremhevet, i likhet med lærerne på andre skoler vi intervjuet, et stort behov for relasjonsbyggingskompetanse i møtet med elever som har visse psykiske problemer, men også mer generelt når det gjelder relasjonsarbeid med klasse som helhet. Her kommer særlig kontaktlæreren frem.

Kontaktlæreren blir mer og mer viktig, og det blir mer og mer jobb som blir tillagt kontaktlæreren. For den ressursen som kontaktlærer har – den er altfor liten i forhold til alt den skal romme, da. Og relasjonen til den enkelte elev blir bare viktigere og viktigere sett i forhold til både § 9A-4 og i forhold til alt, egentlig. Og det tar tid. Man har tretti stykker i et klasserom og skal prate med dem – og være sikker på at alle har det bra. Den jobben bør verdsettes og synliggjøres i mye større grad.»<sup>98</sup>

«Synliggjøres» kan her forstås på ulike måter. For eksempel kan det tolkes som at denne balansen tydeligere bør fremkomme i regelverket. Det kan også knyttes til en bevisstgjøring om at det er samspillet mellom kollektive hensyn («klassen som helhet») og tilpasning til den enkelte elev som er kjernen i lærerarbeidet.

Det siste rettslige området vi vil diskutere, omhandler vurdering. Det er interessant at dilemmaer relatert til vurdering skiller seg betydelig fra dilemmaene knyttet til tilpasset opplæring eller retten til spesialundervisning. På alle ti skoler vi besøkte, oppleves vurderingsforskriften til opplæringsloven (kapittel 3) som detaljstyrende og at fokuset i regelverket og tilsynet ble delvis feilplassert. Sitatet fra læreren fra Asal videregående skole illustrerer frustrasjonen vi finner på tvers av intervjudataene.

---

<sup>97</sup> Lind ungdomsskole, kommune C

<sup>98</sup> Or videregående skole, fylkeskommune 2

Det kommer ovenfra og ned, og det irriterer meg noe grenseløst. Du får aldri muligheten til å stille spørsmål – altså: «Hvorfor skal vi gjøre det?» Hvorfor skal vi lage planer i den formen og dele ut til elever, for elevene bruker dem ikke.<sup>99</sup>

Videre beskriver lærerne reglene i forskriften om individuell vurdering som relativt rigide og begrensende for deres faglig-pedagogiske handlingsrom. Dette rommet trengs blant annet for å kunne drive med tilpasset opplæring og skaffe muligheter for elevmedvirkning. Disse spenningene har vi diskutert nærmere tidligere i kapitlet i forbindelse med nye rutiner som etableres, spesielt i etterkant av tilsynet.

## Resonnementer knyttet til ulike sider ved regelverket

I tillegg til refleksjoner over de mest aktuelle dilemmaene som oppstår i bruk av regelverket, var vi opptatt av å synliggjøre lærernes rettslige og faglig-pedagogiske resonnering gjennom deres tolkninger av vignetter. Vi brukte to korte beskrivelser av komplekse, men gjenkjennelige pedagogiske situasjoner der ulike rettigheter står i et spenningsforhold til hverandre eller er utfordrende å fremme av andre hensyn. Temaene som problematiseres i vignettene, var først og fremst tilknyttet spesialundervisning og skolemiljø. Den første vignetten omhandler Cecilie, en jente med rett til og stort behov for spesialundervisning, men som ikke trives med å bli tatt ut fra klasserommet for en-til-en-undervisning da hun opplever dette som stressende og vil være med andre i klasserommet. Den andre vignetten gjelder et dilemma om Ove, en gutt som trakasserer sine klassekamerater, men som også hevder å bli krenket av dem (se vedlegg).

Situasjonene ble generelt møtt som gjenkjennelige. «Det er en [gjenkjennelig] utfordring, bemerket læreren fra Furu barneskole, for jeg har jo fem Over i klassen min.» Nedenfor er et eksempel tatt fra diskusjonen rundt vignetten om Ove på Turv barneskole som illustrerer et mønster på rettslig resonnering hos lærerne:

- De andre har rett til et godt og trygt skolemiljø, et godt klassemiljø. Det er jo ikke et godt klassemiljø med en sånn som fyker rundt og lager masse styr. Men han har også retten.
- Og han har det ikke godt heller, sånn som han er.
- Men det er utrolig viktig å trygge de andre elevene i klassen også. Det er vanskelig å være i et lite rom sammen med en som er så voldsom hver dag.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Asal videregående skole, fylkeskommune 2

<sup>100</sup> Turv barneskole, kommune A

Sitatet ovenfor illustrerer relativt jevnt over hvordan vignettene tolkes som rettslige dilemmaer på tvers av intervjuene. Den vanligste måten å tolke vignettene på var imidlertid å trekke frem analoge situasjoner fra egen erfaring, gå over fellestrekk og forskjeller på detaljnivå og så diskutere mulige løsninger og tiltak. Her finner vi en interessant kontrast til en rekke skoler, for eksempel Or, Hassel og Gran, der det synes å eksistere samarbeidsarenaer med mål om å fremme åpne samtaler og refleksjoner rundt prinsipielle pedagogiske problemstillinger, noe som bekreftes i intervjuene med rektorene på disse skolene. Lærerne på disse skolene legger i større grad enn på de andre skolene til potensielt relevante nyanser som problematiserer vignettene ytterligere. Et eksempel finner vi i intervjuet på Hassel ungdomsskole, der en av lærerne begynner sin refleksjon med en analog case fra egen praksis, men deretter problematiserer rollen foreldre eventuelt kan spille i slike situasjoner – en rolle som ikke synliggjøres i selv vignetten om Cecilie:

Hun vil ikke ut av klassen. Hun vil være sammen med de andre. Det kjenner vi jo igjen. Og et dilemma – som jeg har opplevd på ungdomsskolen – er en elev, som er veldig svak faglig. Som har spesialundervisning. Går i tiende. Jenta vil ikke ut av klasserommet. Og da er det vel etter loven: Foreldrene *kan* bestemme at hun skal slutte med spesialundervisning. Foreldrene velger det. Mens vi ser at vi snakker om en elev som ikke har sjanse til å få karakterer. Jeg er veldig bekymret for at foreldrene velger det.<sup>101</sup>

Her kan vi også merke flere dilemmaer som har blitt tematisert tidligere i kapitlet, for eksempel spenningen mellom tilfredsstillende utbytte av opplæringen, spesialundervisning og foreldrenes rolle i beslutningstaking.

I tillegg til å pakke ut rettsperspektivet i vignettene og fylle ut viktige nyanser gikk lærerne på enkelte skoler dypere inn på mer grunnleggende pedagogiske problemer og verdier som ligger bak vignettene. For eksempel problematiserte lærerne på Hassel ungdomsskole det rettslige begrepet «krenkende», og som de videre forklarer at lett kan «manipuleres» og brukes uten nødvendig kontekstualisering.

Her ville jeg finne ut hva som blir sagt til de jentene – og hva gutta sier. Her må du bare begynne der. Og så: Hva er krenka? I klasserommet nå – så er det populært å bare si at jeg ble krenka. Eller jeg ble mobbet. Eller du er rasist. Så det jo ord som bare «poff», for du er så obs på det. Så tror de at man skal slippe unna. Men her måtte jeg finne ut hva det var. Og se om det var noe.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Hassel ungdomsskole, kommune B

<sup>102</sup> Hassel ungdomsskole, kommune B

Vi ser derimot at lærerne på enkelte skoler i større grad var tilbøyelige til å utvikle vignettene ytterligere og utfordre premisser bak problemdefinisjonene i tillegg til å dele lignende situasjoner fra egen erfaring. Dette mønsteret synes å korrelere med fokus på samarbeidsarenaer. I disse skolene finnes det rutiner og samarbeidsarenaer rettet mot pedagogisk diskusjon heller enn mot synkronisering og dokumentering av undervisning, samt at de har ulike tilgjengelige støttestrukturer, som PP-tjenesten eller ressursgrupper.

## Oppsummering

I dette kapitlet har vi gjennomført analyser av lærernes syn på regelverksetterlevelse. Vi har sett at det på skolene finnes en rekke rutiner for å følge opp og tolke regelverket, der disse i større eller mindre grad er knyttet til en faglig-pedagogisk og en administrativ logikk. Tilsyn i seg selv ser i mindre grad ut til å ha bidratt til at flere rutiner har blitt etablert. I den grad vi kan se forskjeller mellom skolene med og uten tilsyn, synes disse primært å være relatert til et økt dokumentasjonskrav på tilsynsskolene, og i noen tilfeller mer standardiserte praksiser. Denne økningen synes å være en kombinasjon av konkrete pålegg fra fylkesmannen og at kommunene og rektorene har tolket rapporten på spesifikke måter. Økningen i dokumentasjonskrav er først og fremst knyttet til kommunenes og skolenes forsøk på å svare på de forventninger de leser ut av tilsynsrapportene, fremfor eksplisitte krav presentert i rapportene. Vi finner også en spenning mellom standardisering av lærernes vurderingspraksis på den ene siden, der dette er ment å styrke elevenes rettigheter, samtidig som standardiseringen kan svekke mulighetene for tilpasset opplæring på den andre siden. Denne type spenninger er viktig å løfte frem for ytterligere undersøkelser, og viser også betydningen av lokale diskusjoner rundt bruk av regler.

Vi har vist at lærerne i relativt liten grad tar utgangspunkt i spesifikke paragrafer, eller at de anvender rettslig kunnskap og kompetanse i diskusjoner seg imellom. I stedet er utgangspunktet deres naturlig nok pedagogisk, med basis i egen praksis, daglige utfordringer og velkjente situasjoner. Samarbeidsarenaene lærerne fremmer som viktige for deres profesjonelle utvikling, fremstår dermed som tolkningsfelleskap der de mer indirekte jobber med opplæringsloven og ulike rettslige problemstillinger. Det som blir tematisert på slike samarbeidsarenaer, er ikke først og fremst saksbehandlingsprosedyrer eller utarbeidelsen av dokumentasjon, men heller drøftingen av hvor langt pedagogiske og rettslige prinsipper strekker seg, eller diskusjon rundt de praktiske implikasjonene. Dette er nær knyttet til måten lærerne beskriver sin egen og andres kompetanse på – som en form for kunnskapsdifferensiering, der nødvendig kompetanse i å tolke og arbeide med regelverket er differensiert mellom skolens aktører. Skillet synes her først og fremst å gå mellom at lærerne selv sitter med kunnskap om håndteringen av daglige pedagogiske utfordringer, og at skoleledelsen har kjennskap til sakshåndtering og behovet for dokumentasjon. Funnet inviterer til spørsmål

om hvorvidt en slik differensiering er problematisk. Bør lærerne også inneha en bredere rettslig kompetanse – og hva innebærer i så fall dette? Eller vil det verken kunne forventes eller være hensiktsmessig at lærerne besitter tilsvarende kunnskap om lov- og regelverk som det skoleledelsen gjør?

Videre forholder lærerne seg først og fremst til regelverket som en ramme som strukturerer arbeidet deres, samtidig som det også avgrensner handlingsrommet deres. De uttrykker at struktureringen av arbeidet i stor grad er positiv, men anser innsnevringen av handlingsrommet som mer problematisk. For å sette det på spissen kan vi si at lærerne både ønsker en sterkere styring og klare regler, samtidig som de ønsker et stort handlingsrom. Handlingsrommet fremstår først og fremst som viktig der det er snakk om det faglig-pedagogiske arbeidet i klasserommet, mens avgrensninger i regelverket i stor grad er ønskelige. Samtidig er det interessant å merke seg at lærerne i relativt liten grad eksplisitt diskuterer de faglige rammene for skjønnsutøvelsen, for eksempel med henvisning til aktuell forskning om de spesifikke saksområdene.

Når det gjelder områdene skolemiljø, tilpasset opplæring, spesialundervisning og vurdering, finner vi at sentrale dilemmaer er noe ulike. Innenfor temaet skolemiljø oppleves nye endringer til saksgangen og aktivitetsplikten i § 9A-4 som problematisk ved at det i liten grad tas hensyn til lærerens faglig-pedagogiske vurderinger og de vurderingene de har gjort i forkant. I tillegg fremstilles det ofte et ensidig perspektiv på saken, og det pålegges tiltak med lite bevissthet rundt ressursbegrensninger i skolen. Videre ligger det også en risiko for at konflikter i skolen kan øke ved at de blir tilnærmet med utgangspunktet i en rettslig logikk og i mindre grad fra et faglig-pedagogisk ståsted. Nær koblet til dette fremstår lærernes behov for handlingsrom særlig å være knyttet til saker som omhandler balansen mellom individuelle og kollektive behov.

Alt i alt aktualiserer dette behovet for ulike støttestrukturer og ressurser i og rundt skolen, særlig knyttet til områdene tilpasset opplæring og spesialundervisning. Det var også på disse områdene at vi fant færrest eksempler på utviklingsarbeid, og hvor lærerne i liten grad opplevde at de hadde samtaler rundt skjønnsmessige begreper som for eksempel «tilfredsstillende utbytte». Vi finner i tillegg at lærerne har utfordringer med begrepet «tilpasset opplæring», selv om dette synes å være det rettslige begrepet som lærerne er mest kjent med. På den ene siden oppleves begrepet tilpasset opplæring jevnt over som for bredt til at man kan forholde seg til det. På den andre siden vurderer lærerne, ut fra et pedagogisk ståsted, denne «vagheten» som hensiktsmessig og nødvendig fordi man da kontinuerlig kan tilpasse elevenes opplæringstilbud til deres individuelle behov. Lærerne var særlig opptatt av utfordringene ved å tilpasse undervisningen langs hele skalaen – fra de svake til de sterke elevene – samtidig som tilpasningen skal

vurderes i lys av andre viktige rettslige prinsipper som retten til godt og trygt skolemiljø eller krav til tilfredsstillende utbytte. Ressursspørsmålet sto særlig sentralt i denne diskusjonen.

I tillegg til intervju spørsmålene brukte vi vignettmetodikk for å se nærmere på hvordan rettslig og faglig-pedagogisk resonnering hos lærere kommer til uttrykk i forbindelse med konkrete caser. Vi finner jevnt over at lærerne viser kompetanse i å tolke praktiske dilemmaer fra et rettslig perspektiv. Samtidig finner vi variasjon i måten lærerne tilnærmer seg dilemmaene på. På enkelte skoler delte lærerne lignende eksempler som vignettene viste. Disse var fra egen praksis og fungerte som grunnlag for å diskutere tiltak. På andre skoler ser vi et annet mønster, der lærerne også legger til nye perspektiver og kobler vignettene til mer overordnede faglig-pedagogiske problemstillinger. Det vil si at selv om alle lærerne brukte casebasert resonnering for å diskutere vignettene, så begrenset lærerne på enkelte skoler seg til erfaringsdeling, mens andre problematiserte vignettene og eventuelt løftet diskusjonen fra å være casebasert til å bli mer problembasert. Dette mønsteret synes å henge sammen med at disse skolene i noe større grad har etablert ulike samarbeidsarenaer der lærerne drøfter pedagogiske og rettslige prinsipper, reflekterer over hva ulike begreper i regelverket betyr, og diskuterer de praktiske implikasjonene.



## Kapittel 6: Diskusjon

I de foregående kapitlene har vi vist til til dels ulike forståelser av og praksiser rundt bruk av regler, men også at det er mange likhetstrekk med hensyn til hvordan skoler og kommuner jobber med regelverket. Likhetstrekkene handler særlig om sentrale utfordringer knyttet til bruk av regelverket, og om rutiner og prosedyrer som har blitt etablert som måter å håndtere skjønnsrommet på. Etablering av rutiner følger både som konsekvens av tilsynene som fylkesmennene gjennomfører, og som konsekvens av kommunale og fylkeskommunale kvalitetsvurderingssystemer og utviklingsarbeid på skolene. Vi innleder dette diskusjonskapitlet med å se på noen mulige forklaringer på variasjoner i regelverksetterlevelse som vi finner i datamaterialet vårt, inkludert noen vurderinger av hvilke faktorer som synes å ha noe å si for regelverksetterlevelse. Vi vil videre fokusere diskusjonen rundt noen områder vi mener er særlig viktige for å forstå på hvilke måter opplæringsloven og dens kontrollmekanismer, med særlig fokus på tilsyn, former, avgrensninger eller muliggjør den faglig-pedagogiske skjønnsutøvelsen. Grunnlaget for diskusjonen i kapittel 6 og anbefalingene i kapittel 7 bygger primært på analysene av intervjuer og dokumenter, men vi har også tillatt oss å komme med noen mer normative innspill som vi mener kan styrke arbeidet med bruk av regler i skolen.

### Mulige forklaringer på variasjoner i regelverksetterlevelse

Innledningsvis skisserte vi fire mulige forklaringer på variasjoner i regelverksetterlevelse. Aktørenes kunnskap og kompetanse, både den faglig-pedagogiske og rettslige, vil være av betydning for i hvilken grad og hvordan reglene etterleves og tolkes. De ulike aktørene, men først og fremst rektorene og lederne på fylkesnivå og kommunenivå, uttrykker at de har relativt god rettslig kompetanse samlet i organisasjonene, og at utfordringene knyttet til regelverksetterlevelse først og fremst handler om den faglig-pedagogiske kompetansen.<sup>103</sup> Dette støttes i stor grad av lærerne, og det er spesielt området spesialundervisning og tilpasset opplæring som lærerne opplever å mangle kompetanse på. Disse utfordringene kan imidlertid ikke ses uavhengig av ressursituasjonen på skolen og i fylket/kommunen, verken når det gjelder økonomi og kompetanse. De kan heller ikke ses uavhengig av elevgrunnlaget på den enkelte skole, som vil ha stor betydning for opplevde utfordringer så vel som opplevde behov for annen kompetanse. Når det gjelder

---

<sup>103</sup> Dette kan også støttes av analysen av tilsynsrapportene. Det avdekkes brudd i nesten alle tilsynene som gjennomføres, men det avdekkes sjelden mange brudd i de enkelte tilsynene.

spørsmålet om kompetanse, er det heller kompetanse i koblingene mellom den faglig-pedagogiske og rettslige kompetansen som står frem som den fremste utfordringen og også som en mulig forklaring på variasjon i regelverksetterlevelse. Det kan synes som om mange av informantene tolker den rettslige kompetansen til først og fremst å innebære vurderinger av hva som er innenfor eller utenfor regelverket, uten nødvendigvis å jobbe mer aktivt med hva som vil være god og hensiktsmessig praksis for å løse de faglig-pedagogiske utfordringene på best mulig måte. Andenæs (2016) uttrykker dette som et behov for at lærere og rektorer blir bedre rustet til å integrere lovgivningen og de kravene den stiller, i sin totale virksomhet. En slik type integrering krever også etablering av arenaer for samarbeid og styrking av dialogen om regelverksetterlevelse, både innad i profesjonen og på tvers av aktører og nivåer. Her ser vi forskjeller mellom skolene i vårt materiale, der informantene selv mener samarbeidsarenaene som er etablert, har betydning for regelverksetterlevelsen, men også i bredere forstand med hensyn til hvordan de jobber med regelverket mer generelt.

Det er imidlertid lite i våre data som tyder på at manglende regelverksetterlevelse i stor grad handler om trekk ved selve regelverket og forskriftene på et gitt saksområde. Til tross for at aktørene opplever stor grad av kompleksitet på ulike saksområder, mener relativt få at regelverket bør endres. Når det gjelder spesialundervisning, er det lite som tyder på at det er regelverket i seg selv som skaper store utfordringer, det handler mer om de økonomiske ressursene og støttestrukturene som er tilgjengelige for skolene. Kompleksiteten på dette saksområdet er svært høy, det innebærer et stort skjønnsrom, og at den individuelle rettigheten til spesialundervisning må ses på som en forlengelse av prinsippet om tilpasset opplæring (Haug, 2015) – et begrep som har blitt tillagt ulike forståelser over tid, og der disse nok også eksisterer som arkeologiske lag i skolen. I tillegg finner vi interessant nok at disse grenseoppgangene og forståelsene av skjønnsmessige uttrykk i loven om «tilfredsstillende utbytte» og «forsvarlig opplæringstilbud» i relativt liten grad er gjenstand for systematisk diskusjon lokalt på skolene og i samtaler mellom skolen og PP-tjenesten. Tilpasset opplæring og spesialundervisning er derfor områder der regelverket i seg selv i noen tilfeller kan bidra til manglende regelverksetterlevelse. Når det gjelder spesialundervisning, handler ikke dette om saksgangen i seg selv, men til å gi elevene et godt nok faglig tilbud. Det samme gjelder tilpasset opplæring, der det er den praktiske og faglig-pedagogiske gjennomføringen av den som skaper problemer. Disse eksemplene bidrar også til å eksemplifisere hvordan spørsmålet om regelverksetterlevelse i skolen også må diskuteres i en bredere kontekst.

Både innenfor spesialundervisning og skolemiljø er spenningen mellom individuelle og kollektive hensyn fremtredende. Delvis er dette knyttet til at lærere og rektorer vurderer regelverkets fokuset på elevens

subjektive opplevelse som for sterkt, og at skolen ikke er part i klagesaker til fylkesmannen. Utover dette er det i større grad utfordringer knyttet til de faglig-pedagogiske avgjørelsene som lærere, rektorer og delvis også ledere på fylkesnivå og kommunenivå må ta, som aktualiserer spenningen mellom den individuelle rettigheten til et godt skolemiljø og de kollektive hensynene til alle elever som blant annet knytter an til skolens formålsparagraf (§ 1-1 Om formålet med opplæringa). I tillegg peker den relativt detaljerte vurderingsforskriften (forskrift til opplæringsloven kapittel 3) seg ut som et område der trekk ved regelverket kan forårsake manglende regelverksetterlevelse rett og slett fordi det å etterleve reglene på ett område kan føre til færre muligheter til å etterleve reglene på andre områder. Dette gjør seg særlig gjeldende der tilsynsmyndighetene har påpekt avvik og mer standardiserte rutiner har blitt etablert på skolene som et svar på avvikene, som for eksempel årsplaner med fastlagte vurderingssituasjoner.

Dermed er vi inne på mer organisatoriske forklaringer på forskjeller i regelverksetterlevelse, for eksempel hvilke beslutningssystemer og rutiner som er blitt etablert for å følge opp reglene på skoler og i kommuner, og hvordan ledere følger opp overholdelse av regelverket. Også her vil det økonomiske handlingsrommet variere mellom kommuner og skoler, og dermed også i mange sammenhenger kunne føre til variasjoner i regelverksetterlevelse. På den ene siden vil etableringen og styrkingen av nye og/eller allerede etablerte rutiner på skole- og kommunenivå åpenbart kunne bidra til å styrke både regelverksetterlevelsen og skjønnsutøvelsen. Dette fordrer imidlertid at rutinene medfører bedre prosedyrer som styrker beslutningsgrunnlaget og den faglig-pedagogiske så vel som rettslige resonneringen. Det kan for eksempel være mange gode grunner til å redusere variasjon i den faglig-pedagogiske praksisen, blant annet gjennom å bygge på godt begrunnet faglig kunnskap for å bøte på den usikkerheten som følger med mange situasjoner som lærere og rektorer befinner seg i, og for å unngå skjevheter i beslutninger slik at elevene får et kvalitativt bedre og mer likeverdig tilbud (Kirkebøen, 2013; Molander, 2013). Samtidig kan standardisering også ha en del utilsiktede konsekvenser, enten fordi de ikke i tilstrekkelig grad bygger på en oppdatert faglig kunnskap, eller fordi de i for liten grad tar hensyn til nødvendige faglige og individuelle variasjoner hos elever og lærere. I tillegg ser vi at det kan føre til dilemmaer mellom ulike saksområder i loven som igjen vil ha konsekvenser for regelverksetterlevelsen. I slike tilfeller vil regelverket og tilhørende kontrollmekanismer som tilsyn kunne redusere ønsket variasjon og tilpasning, og kan også potensielt føre til mulige feilvurderinger. Dette betyr også at det ikke bare er regelverket som avgrensner visse dilemmaer strukturelt, for eksempel dilemmaer i forholdet mellom tilpasset opplæring i ordinær undervisning og spesialundervisning, men at også tolkningene kan avgrense visse dilemmaer. Sistnevnte betyr at arenaer for diskusjon over bruk av regler og regeltolkning på tvers av aktører er særlig viktig for at disse

avgrensningene blir best mulige og selvsagt i størst mulig grad unngår å føre til mindre heldige praksiser for elevene.

I sum tegner dette opp et relativt komplekst årsaksbilde til spørsmålet om manglende og varierende regelverksetterlevelse, og også med hensyn til kunnskap om hvilke faktorer som kan styrke regelverksetterlevelse. Vi ser at opplæringsloven og dens kontrollmekanismer på mange måter støtter opp under både den faglig-pedagogiske og rettslige resonneringen, men vi ser også at tilsynet som en bestemt type kunnskaps- og resonneringsform i noen tilfeller kan avgrense den faglig-pedagogiske skjønnsutøvelsen. Samtidig er det opp til kommuner og skoler å initiere utviklingsarbeid som følge av tilsynet. Hva som skjer etter tilsynet, vil virke formende for skolenes og lærernes arbeid med ulike saksområder i regelverket på ulike måter, og vi vil i fortsettelsen gå nærmere inn i noen forhold som påvirker dette arbeidet.

## Tilsynets betydning for regelverksetterlevelse

Tilsyn vurderes i stor grad som viktig for å styrke regelverksetterlevelsen fra alle aktørene, og det kan synes som om det har vært en utvikling over tid mot en mer positiv innstilling, selv om det er varierende erfaringer og oppfatninger rundt gjennomføring og metodikk. Det er særlig tilsynets fokus på rutiner og prosedyrer som anerkjennes som særlig viktig av kommunale ledere og rektorer, samt betydningen av å skape transparens (se også Møller & Sivesind, 2016; Møller, 2016). Lærerne er særlig opptatt av tilsynets positive virkninger der de bidrar til å sikre at elevene får det de har rett til. I likhet med tidligere forskning tyder dette på at sammenfall mellom regelverket og verdier i skolen vil være viktig for regelverksetterlevelse, og rutinenes hensiktsmessighet med hensyn til at formålsbestemmelsen i skolen også er et viktig vurderingspunkt for lærerne – og for rektorene og de kommunale lederne. Økte dokumentasjonskrav, som riktignok ofte vil følge fylkeskommunale og kommunale initiativer og ikke regelverket eller tilsynet i seg selv, kan i en mer ekstrem forstand svekke forståelsen av forholdet mellom rammene de arbeider innenfor, og de faglig-pedagogiske vurderingene som må gjøres (Jakhelln, 2012; Welstad, 2016). Her kommer flere spenningsfelt til syne. Selv om alle er opptatt av å ivareta enkeltelevenes rettigheter på best mulig måte, er også et gjennomgående dilemma som går igjen i materialet vårt, spenningen mellom individuelle og kollektive hensyn. Her finner vi at alle aktørene i stor grad tenker i formål med skolen og skolen som et kollektivt prosjekt og ser utfordringer knyttet til et for stort fokus på enkeltelevenes rettigheter. Dette gjelder også i oppfatninger om utfordringene ved klagebehandlingssaker.

Vi finner mer spesifikke spenninger mellom ulike områder i loven, noe som har vært mindre belyst i tidligere forskning. Som tidligere beskrevet kan detaljreguleringen på områder som reguleres i forskrift, for eksempel påvirke andre områder i regelverket slik at regelverksetterlevelse på ett område kan føre til mindre muligheter til regelverksetterlevelse på et annet. Et eksempel på dette er vurderingsforskriften, der vi på bakgrunn av intervjuene med lærere ser at tilsynet om elevenes utbytte kan føre til mer standardisering av undervisningspraksis og mindre muligheter for lærerne å gi tilpasset opplæring (se kapittel 5). Lignende dilemmaer oppstår når det gjelder elevmedvirkning og skolemiljø, det vil si at regelverksetterlevelse gjennom standardisering kan føre til mindre grad av elevmedvirkning og også til at elevene kan oppleve et dårligere skolemiljø som følge av det økte fokuset på vurdering og potensielt prestasjonspress som følger. Her er det imidlertid snakk om et samspill mellom forskriften, tilsynets påpekninger av avvik og skolenes og/eller fylkeskommunenes eller kommunenes oppfølging av hva de mener er forventet praksis som fører til dette resultatet (se også Grindheim mfl., 2014). Den relativt detaljerte vurderingsforskriften har så klart gode hensikter med hensyn til å gi klare regler til kommuner, skoler og lærere om forventet praksis, men dilemmaer som oppstår i møtet mellom ulike områder i loven – selv om det kommer som resultat av lokalt utviklede praksiser – bør få mer oppmerksomhet også når det gjelder sider ved regelverket. Her er det imidlertid tilsynets vurderinger og skolenes svar på tilsynet som først og fremst skaper dilemmaene.

Når tilsynene foregår på ett og ett område, bidrar de også til at slike dilemmaer i liten grad løftes opp utover at de identifiseres av lærere og rektorer på skolene. «Silotenkningen» som preger tilsynsrapportene, det vil si at det gjøres tilsyn på ett og ett område i loven, får dermed noen utfordringer knyttet til seg i det at de i relativt liten grad gir muligheter for rettslig og faglig-pedagogisk resonnering hos mottakerne. Selv om dette ikke er knyttet til tilsynets rolle og dermed heller ikke til dets begrensninger, bør det tematiseres hvor denne typen muligheter kan gis. Kanskje er også dette at ulike områder i loven står i et spenningsforhold til hverandre, en større utfordring innenfor utdanningssektoren siden mye av det som regulerer innholdet og organiseringen av undervisningen, skolens og lærernes kjernepraksis, ligger i forskriftene. Eller det kan handle om at det er særlig vanskelig å gjøre klare skiller mellom områdene i regelverket når det gjelder utdanningsfeltet gitt kompleksiteten i virkeligheten som kommunale ledere, rektorer og lærere forholder seg til – og at selv om det i en del tilfeller er snakk om mer allmenne problemstillinger, som forholdet mellom det individuelle og det kollektive<sup>104</sup> og det særegne ved mange av beslutningssituasjonene som lærerne står i, så blir dette en mer fremtredende problemstilling innenfor utdanningsfeltet til forskjell fra felt der dyadiske

---

<sup>104</sup> Særlig aktuelt når det gjelder spesialundervisning og skolemiljø, som gis som individuelle rettigheter til elevene.

relasjoner er mer typiske. I så fall bør denne typen særtrekk ved feltet kanskje ha noen implikasjoner for hvordan tilsynene gjennomføres, og for hvordan reglene og avvikene kontekstualiseres og vurderes.

## Fremtredende forskjeller mellom kommuner og skoler

Vi finner ikke så store forskjeller på tvers av de tre kommunene når det gjelder hvordan de jobber med regelverket, men det er forskjeller i hvor stor grad de har utviklet felles rutiner for skolene i kommunene, og i hvilken grad rektorene deler erfaringer knyttet til bruk av regelverket – samt noen forskjeller mellom skoler som har henholdsvis gjennomført og ikke gjennomført tilsyn. Det er imidlertid vanskelig å si noe om på hvilke måter dette påvirker arbeidet på skolene utover at rektorene melder om positive virkninger der utviklingsarbeid knyttes mer direkte til områder i regelverket. Vi finner imidlertid forskjeller når det gjelder den opplevde betydningen av økonomiske rammevilkår i kommunene. Dette blir særlig tydelig når det gjelder spesialundervisningen, og hvor både rektorer og lærere melder om at både rettigheter og forskning må vike under de økonomiske realitetene. Her er det også forskjeller mellom kommunene. Når en rektor melder om at han må slå sammen elever med ulike behov i en gruppe for å kunne oppfylle retten til spesialundervisning, brytes samtidig loven dersom praksis er en annen enn hva enkeltvedtaket tilrår eleven. I samme kommune har de innført egne regler for hva omfanget av spesialundervisningen skal være for at retten skal bli utløst for eleven. I en annen kommune, derimot, mener de at hovedutfordringen er kultur og ikke økonomi når det gjelder å gi elevene det tilbudet de skal ha, og med særlig henvisning til at det kan være motstand hos lærerne mot å prøve ut andre modeller i den hensikt å redusere spesialundervisning.

Vi finner en interessant variasjon når det gjelder de to fylkeskommunene som deltok i studien. Samtidig er ansvarliggjøringsmekanismene de utøver, relativt ulike, noe som kan henge sammen med ulike styringsstiler hos lederne (se også Prøitz, Mausestagen, & Skedsmo, 2019). Mens lederen i fylke 1 vektlegger skolenes handlingsrom i kombinasjon med å «etterspørre» regelverksetterlevelse, vektlegger lederen i fylke 2 i større grad dialog og støtte gjennom å bygge noen kunnskapsmessige støttestrukturer rundt skolenes og lærernes arbeid – for eksempel gjennom deltakelse i (forsknings- og) utviklingsprosjekter. På de videregående skolene finner vi på skolene i fylke 1 mer standardiserte rutiner blant annet knyttet til årsplaner og vurderingssituasjoner, og der lærerne opplever mindre handlingsrom og færre muligheter til å tilpasse undervisningen til elevene. Slik blir ulike områder i regelverket stående i et spenningsforhold til hverandre. På skolene i fylke 2, også på skolen som har gjennomført tilsyn, finner vi i liten grad denne typen standardiserte praksiser. Der er ikke denne typen årsplaner med fastlagte vurderingssituasjoner standardisert, og lærerne opplever ikke de samme dilemmaene for eksempel med hensyn til tilpasset opplæring. Samtidig finner vi at hva som blir standardisert, er noe forskjellig. Mens skolene i fylke 2 har

forenklet saksgangen med hensyn til å få spesialundervisning, som en konsekvens av deltakelse i utviklingsprosjekter, har dette ikke skjedd i fylke 1 – noe som skaper økt byråkrati og tidsbruk for lærerne. Dette betyr også at skolene i fylke 2 i større grad synes å ha gått inn i mer transformerende rekontekstualiseringsprosesser, delvis som følge av støttestrukturene som fylket har etablert rundt skolene og lærerne, enn hva vi finner på skolene i fylke 1. Vi ser også at dette gir seg uttrykk i at lærerne i fylke 1 (først og fremst ved skolen som har gjennomført tilsyn) opplever sterkere spenninger mellom lovkravene og det pedagogiske arbeidet enn hva lærerne i fylke 2 opplever (både skolen som har gjennomført og skolen som ikke har gjennomført tilsyn).

Vi finner imidlertid ikke at variasjonene på tvers av skoler og fylkeskommuner/kommuner i så stor grad synes å handle om antall avvik i tilsynene. Når det gjelder utvalg av skoler, kan våre funn imidlertid indikere forskjeller på skolenes utviklings- og kvalitetsarbeid over tid. Vi ser blant annet kvalitative forskjeller på hvordan lærerne resonnerer, noe som kan handle om hvordan kommunene selv velger ut skoler som de mener trenger en «dytt» i sitt arbeid<sup>105</sup>. Det kan synes som om dette kan være et effektivt grep, men først og fremst for å få på plass rutiner og prosedyrer. Når det gjelder mer langsiktig utviklingsarbeid, er det da også skolene som ikke har gjennomført tilsyn, som utmerker seg med hensyn til lærernes resonnering og mer transformerende rekontekstualiseringsprosesser. Dette kan ha med utvalg av skoler for tilsyn å gjøre, men i stort synes forskjellene mellom skoler – uavhengig av kommuner og tilsyn – å handle om kvalitative forskjeller i den faglig-pedagogiske resonneringen som igjen synes å ha sammenheng med styrken i profesjonsfelleskapene og rektors ledelse av disse. Det betyr også at det kan stilles spørsmål ved hvor effektivt selve tilsynet i seg selv er med hensyn til å styrke profesjonsfelleskapene og den faglig-pedagogiske resonneringen på skolen.

En annen variasjon som er viktig for regelverksetterlevelse, men som først og fremst kommer til syne på skolenivå, er betydningen av elevenes alder og den sosioøkonomiske bakgrunnen hos elevene. På de videregående skolene er lærerne for eksempel mindre kjent med regelverket så vel som utfordringer når det gjelder skolemiljø, og på en videregående skole med høy inntakspoengsum er det relativt liten kjennskap til spesialundervisning, mens de der opplever langt flere utfordringer på vurderingsområdet (som klager på karakterer). Erfaring med spesifikke utfordringer får dermed også en sentral rolle når det gjelder rekontekstualisering av ulike sider ved regelverket, og også når det gjelder kompetansen som oppøves på

---

<sup>105</sup> Gjelder tilsynene på psykososialt miljø.

den enkelte skole. Samtidig melder alle ungdomsskolene og de videregående skolene om økte utfordringer knyttet til elever med psykososiale utfordringer. Her melder de om mangel på kompetanse og ressurser for å møte disse elevene, og også at mangelen gjelder støttestrukturer som PP-tjenesten. Videre passer ikke disse elevene nødvendigvis så godt inn i eksisterende lovverk. Elevene skal for eksempel kanskje ikke ha spesialundervisning, noe som samtidig vil være nødvendig for at de skal kunne bruke lengre tid i videregående skole. Her er med andre ord kanskje verken regelverket eller støttestrukturer helt tilpasset elevene med psykososiale utfordringer, og eksemplet bidrar også til å vise hvilke virkemidler og hvilken kompetanse skolene ønsker seg for å kunne møte elevene på best mulig måte.

Et siste poeng vi vil trekke frem, er knyttet til forskjeller i hvor utfordrende ulike områder av loven oppfattes. Det er stor grad av enighet mellom aktørene og på tvers av fylker/kommuner om at spesialundervisning er det mest utfordrende området å arbeide med, og mer utfordrende enn skolemiljøet. Det er særlig grenseoppgangen mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning som oppfattes som svært utfordrende, mens det som handler om selve saksgangen, oppfattes som relativt greit – på samme måte som at de etablerte rutineene når det gjelder skolemiljø, også oppfattes som relativt greie å forholde seg til. Slike rutiner og prosedyrer blir eksempler på minimumsprosedyrer som oppleves som greie å forholde seg til, mens slike prosedyrer bare til en viss grad støtter skjønnsutøvelsen. Den mest fremtredende utfordringen når det gjelder skolemiljø, er å balansere forholdet mellom den individuelle rettigheten til elevene og de kollektive hensynene, og som tidligere beskrevet finner vi at alle aktørene i stor grad tenker i formål med skolen, og at denne balansegangen kan være vanskelig å finne. En mulig forklaring på forskjellene mellom områdene spesialundervisning og skolemiljø kan være at når det gjelder spesialundervisning og tilpasset opplæring, så vil det være en større diskrepans mellom elevens rettigheter og de faglige og økonomiske hensynene som de kommunale lederne, rektorene og lærerne må ta, enn hva som vil være tilfellet på området skolemiljø. I så fall er det er særlig ressursproblemet – både økonomi og kompetanse – som gjør det vanskelig å anvende og etterleve regelverket. Her ser vi da også ulike løsninger som prøves ut, hvor det synes å være varianter av tolærersystemer som fører til økt tilfredshet hos elever, lærere og rektorer, og som også kan føre til reduksjon av antall elever med vedtak om spesialundervisning – samt etablering av tettere samarbeidsrelasjoner med PP-tjenesten.

## Kunnskapsdifferensiering og rolleforståelse

Både de fylkeskommunale og kommunale lederne, rektorene og lærerne var opptatt av at de opplevde å ha noen de kunne spørre til råds dersom de var usikre i noen spørsmål knyttet til regelverket. Selv om noen gjerne kunne tenke seg mer rettslig kompetanse, og særlig løftet rektorene frem at lærerne gjerne kunne ha



med seg mer kompetanse fra lærerutdanningene, er inntrykket at de fleste organisasjonene har utviklet relativt velfungerende ordninger der de også er klar over forventninger knyttet til rollen sin. Aktuelle spørsmål å stille er dermed i hvilken grad vi kan si at denne kunnskapsdifferensieringen er hensiktsmessig, eller om det er slik at lærere for eksempel burde ha mer rettslig kompetanse – og i tilfelle hva slags kompetanse.

Hva innebærer det for lærere å kunne reglene? Én ting er å kunne reglene slik de er formulert i opplæringsloven, en annen ting er å anvende reglene på praktiske utfordringer. Det er sistnevnte som fremstår som en særlig aktuell kompetanse gitt det relativt store skjønnsrommet på saksområder som for eksempel tilpasset opplæring og spesialundervisning. I vignettene ser vi forskjeller mellom skolene når det gjelder hvordan resonneringene rundt praktiske utfordringer foregår, og i hvilken grad de knyttes til faglige, rettslige og mer prinsipielle problemstillinger. Slike forskjeller knytter an til hvordan skjønnsutøvelsen skal være begrunnet, og dermed blir måter lærernes resonnering kan styrkes på, viktige å se nærmere på. Blant annet vil ulike typer samarbeidsarenaer og bruk av casebaserte tilnærminger være måter å styrke denne resonneringen på (Zacka, 2017). Det betyr også at for lærere, og også delvis rektorer, vil nettopp samspillet mellom rettslige og faglige vurderinger være det området man ønsker å styrke slik at regeltolkningen i størst mulig grad tar utgangspunkt i hva som er rettslig og faglig forsvarlig. Når rettslige og faglige vurderinger gjøres i lys av hverandre, vil da dette også forhåpentlig bidra til å redusere dissonansen mellom de to. Samtidig har vi ikke så mye data i vår studie som tyder på at aktørene i stor grad opplevde en slik dissonans. Snarere kan det synes som om en del regelverksetterlevelse er «ubevisst» og ikke innebærer stor grad av bevisst tolkning, noe som for så vidt ikke trenger å være problematisk gitt at lærernes praksiser er i tråd med regelverket og faglige normer. Området der dissonansen opplevdes som sterkest, var tilpasset opplæring og grenseoppgangen til spesialundervisning. I tillegg til selvsagt å handle om ressurspørsmål kan det ha sammenheng med at spørsmål knyttet til tilpasset opplæring og skjønnsmessige uttrykk i loven som for eksempel «tilfredsstillende utbytte» i relativt lite grad syntes å være knyttet til mer systematiserte samtaler eller utviklingsarbeid.

Spørsmålet om kunnskapsdifferensiering er også knyttet til spørsmålet om ansvar. Det er først og fremst kommunen og skolen som er pliktsubjekt i loven, og ikke lærerne. Samtidig vil lærerne oppleve et sterkt ansvar for å gi elevene tilpasset opplæring og et trygt skolemiljø, og dermed også ansvar som forvaltere av en rettighet. Rettighetene blir imidlertid mediert gjennom profesjonelle vurderinger. Som vi har sett tidligere, fremstår spenningen mellom individuelle og kollektive hensyn som særlig fremtredende, siden lærerne i sin arbeidssituasjon vil forvalte rettigheter både for enkelteleven og for de andre elevene i klassen. Lærerne

skiller seg slik sett ut fra en rekke andre profesjoner, som først og fremst befinner seg i dyadiske relasjoner. De forvalter ikke rettigheter på den måten at de tar beslutninger for enkeltindivider, som for eksempel sosialarbeidere på Nav gjør, men de gir noen premisser for beslutninger som de tar gjennom sine vurderinger av elevene (for eksempel i forbindelse med utredning om spesialundervisning). I tillegg til de mange relasjonene, både mellom lærer og elever og mellom elever, som til enhver tid vil påvirke det som skjer i klasserommet, er undervisningssituasjoner preget av kontinuerlige avgjørelser og usikkerhet i beslutningssituasjoner (Munthe, 2005).

Disse sidene ved lærerrollen gjør også at vi kan si at det er noen særtrekk ved hvordan vurderings- og beslutningssituasjoner foregår hos lærere. De befinner seg ofte i situasjoner der de må avveie knappe ressurser mellom mange elever der og da, det vil si at prioritering av tid og rettigheter skjer på samme nivå til samme tid, i en og samme situasjon. Tiden fra vurdering til beslutninger blir i mange tilfeller svært kort og disse vurderingene og beslutningene må ofte gjøres av enkeltlæreren alene. Denne situasjonen gjør også vurderingene og beslutningene sårbare, og bidrar også til å forklare hvorfor nettopp tilpasset opplæring og skolemiljø spesielt oppleves som særlig utfordrende. Denne kompleksiteten er viktig som grunnlag til å forstå hvorfor regelverksetterlevelsen på disse områdene kan være varierende, og et spørsmål for diskusjon kan være i hvilken grad regelverket tar eller bør ta høyde for denne typen kompleksitet i virkeligheten. Hvordan vurderingene og beslutningene kan styrkes, blir uansett et viktig spørsmål å stille. Å være flere lærere til stede i selve situasjonene vil kunne bidra til å styrke avgjørelsene som tas. Det samme vil dialogen og utviklingsarbeidet som foregår mellom lærere og mellom skoler kunne bidra til. Det er med andre ord mulig å argumentere for at lærere ikke først og fremst har behov for «ren» rettslig kompetanse, men derimot har nytte av å jobbe med saker der rettslig og faglig kunnskap integreres.

## Adaptive versus transformerende rekontekstualiseringsprosesser

Rekontekstualisering slik vi har brukt begrepet i denne rapporten, handler om det meningssskapende arbeidet som gjøres i fylkeskommuner og kommuner og skoler når reglene i opplæringsloven – og kontrollen av dem – gjøres relevante for eget arbeid. Når kunnskap og handlinger overføres fra én kontekst til en annen, skjer det en transformasjon, og denne transformasjonen vil preges av hva slags typer kunnskap og handlinger som fremheves og foretrekkes (Hermansen & Mausethagen, 2016; Linell, 1998). Behovet for rekontekstualisering forsterkes når kunnskapskilder kjennetegnes av å være abstrakte og generiske – som regelverket er et eksempel på – fordi relevansen for praktisk yrkesutøvelse blir mer utfordrende å identifisere, tolkningsmulighetene er mange og kanskje særlig også fordi det ofte handler om

komplekse problemstillinger. Hva skjer så når regelverket utforskes, videreutvikles og tilpasses de lokale kontekstene vi har studert?

Her er hovedtendensen at vi i størst mulig grad finner det vi beskriver som adaptive rekontekstualiseringsprosesser, det vil si at kunnskapen fra regelverket så vel som fra tilsynsrapportene først og fremst handler om å tilpasse den til egen lokal kontekst. Først og fremst synes skolenes og kommunenes rekontekstualisering fra tilsynsrapportene å handle om etablering av rutiner og prosedyrer for å følge opp regelverket. Det mest typiske eksemplet på dette er etableringen av mer systematiske og konsekvente rutiner for det som ofte allerede er relativt kjente praksiser på skolene. Slike etableringer kan komme som konsekvens av regelverket (som innføringen av aktivitetsplikten i § 9A-4) eller som følge av tilsyn og påpekning av avvik. Etableringen av denne typen rutiner og prosedyrer, for eksempel på saksområdet skolemiljø, finner vi i alle kommuner og skoler vi har studert, og det er et funn som også sammenfaller med tidligere forskning (Møller & Ottesen, 2016). Disse adaptive prosessene vil i mange sammenhenger være en viktig og tilstrekkelig rekontekstualisering for å etterleve reglene, for eksempel i sammenheng med å sikre at elever har individuelle opplæringsplaner, at elevene får halvårsvurderinger, eller at skolene følger opp elever som de er bekymret for at ikke opplever et godt og trygt skolemiljø. Rutiner og prosedyrer kan også komme som resultat av kommunalt kvalitetsarbeid som igangsettes for å sikre dokumentasjon på at de følger regelverket, men det er ikke alltid så lett å skille – heller ikke for informantene – mellom hva som kommer som et resultat fra hva.

Mens vi finner mange eksempler på adaptive rekontekstualiseringsprosesser, finner vi færre eksempler på det vi beskriver som transformerende rekontekstualisering, det vil si prosesser der ledere og lærere tenker mer innovativt og nytt med hensyn til hvordan for eksempel en bestemt pedagogisk utfordring kan løses på andre måter enn tidligere. Det er grunn til å mene at skolene kommer et godt stykke på vei i å gi elevene et trygt og godt skolemiljø for eksempel gjennom etableringen av tiltaksplaner osv., eller gjennom en forbedret rutine når det gjelder spesialundervisning, men at dette ikke nødvendigvis betyr at elevene får et kvalitativt forbedret tilbud kun gjennom disse tiltakene. Dette betyr med andre ord at det i enkelte sammenhenger vil være behov for mer transformerende rekontekstualiseringsprosesser, særlig i tilfeller der regelverket krever mer omfattende tolkning, der saksområdet representerer relativt komplekse faglig-pedagogiske utfordringer for skolen, eller der skolene ser at det er nødvendig med større endringer i praksis. Ved særlig tre av skolene, Furu barneskole, Hassel ungdomsskole og Or videregående skole, synes det i større grad å foregå en transformerende rekontekstualisering av kunnskap om og fra regelverket, det vil si at skolene setter seg nye mål og velger nye strategier for å utvikle et område. Denne typen prosesser handler også om

at skolene utforsker hva som er mulig å få til av god praksis innenfor regelverket. Her nærmer vi oss med andre ord en forståelse for hvordan skolene også kan utfordre koblingene mellom det strukturelle skjønnet og resonneringen (Molander, 2013, 2016), og dermed også en forståelse for hvordan regelverket representerer en form for «glidesone» der det er et lokalt handlingsrom som kan utforskes.

Profesjonsfelleskapene på de tre skolene synes å ha betydning for hvorvidt skolene preges av mer transformerende rekontekstualiseringsprosesser der nye mål og strategier utvikles. Uten at vi kan trekke noen klare konklusjoner, ser vi også en sammenheng mellom resonneringen i vignettene og skolene som synes å ha noe sterkere profesjonsfelleskap, der resonneringen blant annet i noe større grad inneholder mer prinsipielle vurderinger. Lærerne og rektorene selv fremhever samarbeidet mellom lærerne på skolene og trekker også i noe større grad enn de andre skolene inn aktuell faglig kunnskap. Mens enkelte skoler knytter profesjonsutvikling til å styrke den faglig-pedagogiske resonneringen på skolene gjennom blant annet å styrke den faglige kunnskapen, er andre mer opptatt av at profesjonsutvikling handler om økt grad av samarbeid med tanke på å utvikle mer like praksiser på skolen. For å styrke mer transformerende prosesser vil det være av betydning at det bygges noen kunnskapsmessige støttestrukturer rundt lærernes og skolenes arbeid. Der dette skjer, synes det i noe større grad enn på de andre skolene å foregå utviklingsprosesser med mer transformerende elementer, og også der lærerne formidler at de opplever involvering og eierskap til utviklingsprosessene på egen skole.

## Støttestrukturer og ressurser

Når det gjelder regelverksetterlevelse, kan vi dermed si at skoler, kommuner og fylker kommer et stykke på vei med etablering av rutiner og prosedyrer, og at dette i mange tilfeller vil være tilstrekkelig, men at de ikke nødvendigvis gjør spørsmål knyttet til ressurser og kompetanse mindre aktuelle. Det er derfor interessant å se at utviklingsarbeid i relativt liten grad knyttes til arbeidet med tolkning av regelverket eller kanskje, mer overraskende, til områder i loven der lærere, rektorer og kommunale og fylkeskommunale ledere opplever store utfordringer. Det fremste eksemplet på dette er kanskje tilpasset opplæring og spesialundervisning, mens flere har deltatt i prosjekter knyttet til skolemiljø og vurdering. Dette kan handle om aktualitet, der de to siste områdene har fått mer politisk oppmerksomhet de senere årene, sammen med endringer i regelverket. Generelt finner vi likevel at regelverket i liten grad er tema på personalmøter eller lignende, mens rektorene informerer lærerne ved eventuelle endringer. Lignende funn rapporteres av Møller & Sivesind (2016), som finner at bare 25 prosent av rektorene i en spørreundersøkelse (N = 136) sier at de har årlige samlinger der opplæringsloven settes på dagsordenen og diskuteres, mens 80 prosent sier at de gir informasjon til personalet ved nye bestemmelser. I denne studien finner de også at det i varierende grad

gis tilbud om kompetanseutvikling i regelverket til nye lærere. Også i vår studie finner vi etterlysning av mer fokus på juss generelt og opplæringsloven spesielt i lærerutdanningen, mens rektorene derimot er opptatt av at etter- og videreutdanning enten i form av rektorskolen eller mastergrad i utdanningsledelse har vært verdifull for å øke deres kompetanse. Dette bekreftes av de kommunale lederne. Her kan det være snakk om en utvikling over tid, idet for eksempel Holm & Møller (2016) finner at også rektorene melder om at de har hatt lite opplæring i regelverket.

Noe paradoksalt kan det derfor fremstå når både de fylkeskommunale og kommunale lederne, rektorene og lærerne vurderer sin egen kompetanse i regelverket som relativt god. Hvis vi setter det litt på spissen, kan vi si at «alle» kommunale/fylkeskommunale ledere og rektorer er enige om at de har nok kompetanse, og at de har de nødvendige rutinene på plass (spesielt etter tilsyn), mens lærerne er noe mer opptatt av at de gjerne kunne ha hatt mer kompetanse i regelverket uten at dette oppleves som noen større utfordring i arbeidet deres. De kommunale og fylkeskommunale lederne formidler også at de har ansatt flere personer med juridisk kompetanse de senere årene, og både de kommunale lederne, rektorene og lærerne formidler at de har noen andre å spørre til råds ved behov. Dette betyr at det eksisterer en kunnskapsdifferensiering innenfor dette feltet som de fleste oppfatter som hensiktsmessig. Noen trekker også frem fylkesmannen som en ressurs.

Flertallet av informantene er samtidig enige om at det er utilstrekkelighet ved den tilgjengelige faglig-pedagogiske kompetansen og de tilgjengelige økonomiske ressursene som gjør det utfordrende å leve opp til intensjonene i regelverket og å gi alle elevene det forsvarlige opplæringstilbudet de skal ha. Den rettslige kompetansen synes samtidig i relativt stor grad å handle om de strukturelle avgrensningene av skjønnnet, der rektorene synes å få en særlig viktig rolle for å sikre at praksis er «innenfor» regelverket, mens den i noe mindre grad synes å handle om mulighetsrommet som også er til stede innenfor regelverket, og om den faglige kunnskapen som en avgrensning av skjønnnet. Synet på kompetanse når det gjelder bruk av regelverket, synes dermed i noe overraskende liten grad å være knyttet til hvordan den faglig-pedagogiske og rettslige resonneringen sammen kan styrkes. Lærerne på sin side formidler i større grad en forståelse av at de forvalter faget og relasjonene til elevene, ikke regelverket, mens koblingene mellom den faglig-pedagogiske og rettslige kompetansen i varierende grad tematiseres.

En av fylkeskommunene spesielt utmerker seg noe med hensyn til å ha arbeidet med at regelverket eksplisitt tematiseres, der forsknings- og utviklingsarbeidet ved Or videregående skole blant annet har generert nye rutiner som har forenklet saksgangen med hensyn til elever med mulig behov for

spesialundervisning og et tettere samarbeid med PP-tjenesten. Videre finner vi ved Hassel ungdomsskole og Furu barneskole eksplisitte henvisninger til utviklingsarbeid som har ført til mer transformerende rekontekstualiseringsprosesser, på vurderingsfeltet og når det gjelder spesialundervisning – og som har gitt positive resultater i form av mindre spesialundervisning, mer motiverte elever og styrkede profesjonsfellesskap. Alle de tre skolene fremhever betydningen av støttestrukturene og ressursene som har vært tilgjengelige for skolen for å få til disse resultatene. Initiativene kan komme fra fylkes-/kommunenivå eller skolenivå, og det kan være ulike typer aktører involvert. Selv om det etableres nye rutiner og prosedyrer, blir ikke behovet for støttestrukturer nødvendigvis mindre siden utfordringene som rutinene og prosedyrene blir etablert for å håndtere handlingsrommet i varierende grad kan oppleves å gjøre noe med de faglig-pedagogiske utfordringene som lærerne møter i og utenfor klasserommet. I noen tilfeller kan rutinene og prosedyrene også bidra til å øke kompleksiteten i arbeidet siden det kan oppstå flere vurderinger og spenninger som må håndteres. Etablering og styrking av rutiner bør derfor i en del tilfeller ses i sammenheng med hvordan den rettslige og faglig-pedagogiske resonneringen kan styrkes.

## Rutiner – mellom læring og kontroll

Relativt tett knyttet til spørsmålet om ulike former for rekontekstualisering er spørsmålet om læring. Som vi var inne på i kapittel 1, kan rutiner virke stabiliserende for status quo, eller det kan skje endringer som følge av at deltakerne produserer nye ideer, mål og handlinger. Organisasjoner blir sett på som lærende idet de trekker veksler på tidligere erfaringer og kunnskap, som igjen støtter opp om ny praksis. Den spesifikke lokale konteksten og deltakernes kunnskap, verdier og følelser er av avgjørende betydning for å forstå hva som foregår innenfor rutinene (Feldman & Pentland, 2003). I den grad vi kan identifisere nye eller endrede «rammeverk» eller «paradigmer» for å tolke erfaringer, kan dette være indikatorer på læring (Levitt & March, 1988), og til det vi beskriver som transformerende rekontekstualiseringsprosesser. Det trenger imidlertid ikke å være nye erfaringer, derimot har eksisterende kunnskap, verdier og følelser hos deltakerne stor betydning for læring.

Et viktig spørsmål å stille er da hvordan ulike kontroll- og ansvarliggjøringsmekanismer spiller inn på hva som skjer i rutinene, og i hvilken retning de utvikles. Siden vi bare har intervjudata og ikke observasjonsdata, kan vi bare komme et stykke på vei til en forståelse av hva som skjer innenfor rutinene. Dataene indikerer at tilsynet som ansvarliggjøring bidrar til læring i organisasjonene, samtidig som det i mindre grad kan knyttes til at det stimuleres til mer transformerende prosesser – disse finner vi i større grad i skolene som ikke har gjennomført tilsyn. Vi kan ikke trekke noen slutninger utover at vi ser disse tendensene på skolene vi har besøkt. Dette kan handle om at tilsynet og rutiner og prosedyrer som

etableres etter tilsyn, i noen sammenhenger kan sette noen begrensninger på hva slags prosesser som foregår, og at skolene blir mer orientert mot «compliance» med regelverket. Dette kan også knyttes til begrensningene som kan settes ved at tilsynene gjennomføres på ett og ett område. Samtidig kan det handle om utvalg av skoler for tilsyn i første omgang, ved at skolene for det nasjonale tilsynet velges ut av fylkesmennene etter en vurdering av risiko, og/eller at kommunene velger ut skoler som de mener har behov for en ekstra «dytt» for å utvikle seg (som tilfellet er for tilsyn på psykososialt miljø), og at skolene som da ikke har hatt tilsyn, regnes som velfungerende skoler – kanskje nettopp som et resultat av hvordan de har jobbet utviklingsorientert og «transformerende» som en etablert praksis over tid. Dette kan imidlertid være en viktig observasjon siden det setter noen spørsmålstegn ved hvordan ansvarliggjøringen gjennom tilsyn ikke nødvendigvis stimulerer til prosessene som ønskes, særlig med hensyn til hvordan de legger til rette for rettslig og faglig-pedagogisk resonnering, og særlig på området der det er ønskelig med variasjon.

Ansvarliggjøring foregår imidlertid på flere måter, og mens vi så langt har vært mest opptatt av den administrative ansvarliggjøringen, er den profesjonelle ansvarliggjøringen også helt sentral for å forstå hvordan bruk av regler og regelverksetterlevelse foregår. Dette har vi i vår studie først og fremst studert gjennom vignettene, der vi har studert lærernes resonnering rundt to ulike caser. Zacka (2017) bruker begrepet «peer-level accountability» for å beskrive hvordan profesjonsfellesskap eller tolkningsfellesskap fungerer som avgjørende fora for å skape en type 'hverdagsansvarlighet', som vil fungere sammen med andre ansvarliggjøringsmekanismer – ikke som en erstatning. I disse fellesskapene vil det for eksempel kunne foregå prosesser knyttet til å tolke regelverket og hvordan man kan bruke det på spesielle caser. Slike fellesskap kan spille en sentral rolle i regeltolkning og etablering av noen felles antakelser og forutsetninger, og for å utvikle forståelsen av formålet med praksisene sine – inkludert styrke de etiske vurderingene. En utfordring kan imidlertid være knyttet til at resonneringen i profesjonsfellesskapene på skolene i varierende grad blir knyttet til regelverket og mer prinsipielle, faglige og verdimeslige spørsmål, noe vi også ser mange eksempler på i vårt datamateriale. Det vil selvsagt være nyttig å gjøre casebasert resonnering gjennom mer uformelle taksonomier, det vil si bruk av eksempler fra egne elever og hvilke tiltak som kan være egnede, men det kan være grunn til å mene at en casebasert resonnering som vil styrke lærernes skjønnsutøvelse, også bør inneholde en noe sterkere grad av faglige og prinsipielle diskusjoner. Mens det er mindre sannsynlig at økt formalisering som følge av en subsumpsjonslogikk vil stimulere til dette, som er en relativt enkel forståelse av regelverksetterlevelse, vil det være hensiktsmessig å styrke tolkningsfellesskapene gjennom mer casebasert arbeid der det anvendes analogier og kasuistikker sammen med faglig kunnskap.

Det at tolkningsfelleskapene også knyttes til å styrke den faglige kunnskapen, handler om den strukturelle avgrensningen av skjønnet. Idet en profesjons yrkesutøvelse er basert på en vitenskapelig og metodisk kunnskapsbase, så betyr dette også at den har bestemte normative standarder å leve opp til – standarder som både er faglige og moralske. De kan også være rettslige, som likeverd (Welstad, 2016). Å følge med på og bruke oppdatert kunnskap blir av Bøyum (2017) beskrevet som kunnskapsetikk, som igjen vil være en del av lærernes profesjonsetikk. Med kunnskapsetikk mener han at profesjonsutøvere også har et moralsk ansvar for å være faglig oppdatert, og at kunnskapsetikken ofte er en undervurdert del av profesjonsetikken. Med andre ord er det både de faglige og etiske normene som danner grunnlaget for lærernes ekspertise, noe som også kan underbygge behovet for å utvikle sterke profesjonsfelleskap. Dette betyr også at mer tekniske kriterier for hvor grensen går mellom for eksempel tilpasset opplæring og spesialundervisning, hva som er tilfredsstillende utbytte for en elev, og hva slags faglig kunnskap man skal bruke når det er uklart hva som skal løses, er utilstrekkelige uten verdimeslige vurderinger. Deltakerne i studien vår var også enige om at denne typen skjønsmessige uttrykk og vurderinger var av avgjørende betydning for å skape god praksis, men også om at de i liten grad opplevde å ha diskusjoner om hvordan det skal tolkes i konkrete caser i samarbeid med andre.

Et aktuelt spørsmål å stille avslutningsvis er imidlertid også i hvilken grad kontroll- og ansvarliggjøringsmekanismer kan innvirke på læreres, rektorers og kommunale lederes etiske standarder. Dokumentasjonskrav og detaljstyring kan virke inn på rektorers og læreres «good will» og deres ønske om å yte noe ekstra for elevene når det kommer i form av absolutte pålegg (Welstad, 2016; Zacka, 2017), og dilemmaer som kan innvirke på regelverksetterlevelsen, kan da også eskalere siden økt detaljstyring kan føre til flere regler som kommer i konflikt med hverandre – som vi har sett flere eksempler på i denne studien. Samtidig er det lite i våre data som tyder på at det i dag foregår en mer direkte innvirkning på de etiske standardene.

## Oppsummering

I dette kapitlet har vi løftet frem noen områder som vi mener er viktige å kjenne til for å få en økt forståelse for hvordan fylkeskommunale ledere og kommunale ledere, rektorer og lærere bruker ulike regler i opplæringsloven, og dermed også forståelse for fremtredende likheter og variasjoner når det gjelder regelverksetterlevelse i et utvalg norske kommuner og skoler. Vi har sett spesielt på spesialundervisning og skolemiljø, der individuelle rettigheter er gitt til elevene samtidig som de representerer områder der rommet for skjønnsutøvelse er relativt stort. Begge områdene blir da også av informantene vurdert som spesielt



kognitivt krevende og «tunge», mens det er særlig spesialundervisning og grenseoppgangen til tilpasset opplæring som oppfattes som utfordrende.

Denne kompleksiteten har sannsynligvis sammenheng med at det er større diskrepans mellom elevenes rettigheter og hva ressursituasjonen gjør det mulig å få til rent faglig. Dette betyr også at minimumsprosedyrer som etableres på disse områdene, bare til en viss grad kan støtte aktørene i deres streben etter å etterleve reglene. Tilsynet som en bestemt type kunnskaps- og resonneringsform støtter særlig opp om kommunenes og skolenes etablering av rutiner og prosedyrer, men gir gjennom sitt fokus på enkeltområder i mindre grad støtte til rettslig og faglig-pedagogisk resonnering lokalt – blant annet for å belyse dilemmaer mellom ulike områder i regelverket. Når vi også ser at utviklingsarbeidet i varierende grad blir knyttet både til regelverket i seg selv og til sentrale områder i loven, kan dette da gi seg utslag i en hovedvekt av adaptive rekontekstualiseringsprosesser der fokus først og fremst er på å etablere rutiner og prosedyrer i en mer standardisert form enn tidligere. Dette vil i mange sammenhenger være gode tiltak for å styrke regelverksetterlevelsen på mange saksområder i opplæringsloven. I andre sammenhenger vil det imidlertid være behov for mer transformerende prosesser der skolene lager nye mål og strategier for hvordan de skal jobbe med å utvikle god praksis innenfor ulike områder. Dette betyr at kommuner, skoler og ikke minst profesjonen selv bør involvere seg mer i slike prosesser og i hvordan de kan støttes, siden vi ser at dette skjer i varierende grad i praksis.

På hvilke måter former, avgrenser eller muliggjør opplæringsloven og dens kontrollmekanismer faglig-pedagogisk skjønnsutøvelse? Tilsynene kan for eksempel øke omfanget av rutiner og dokumentasjonskrav og øke oppmerksomheten mot spesifikke lovområder. Dokumentasjonskravene kan føre til mer støy i organisasjonene, men det er lite som tyder på at denne typen støy er spesielt utbredt. Støyen er derimot først og fremst rettet mot kompleksiteten i virkeligheten som aktørene opplever, og ikke mot regelverket og kontroll- og ansvarliggjøringsmekanismene i seg selv – selv om vi også finner eksempler på dette.

Spesialundervisning og grenseoppgangen til prinsippet tilpasset opplæring i ordinær undervisning er et saksområde som peker seg noe ut i den sammenheng, noe som også betyr at det blir særlig viktig med tiltak som kan styrke skjønnsutøvelsen på dette området – samtidig som utfordringene knyttet til ressurser anerkjennes og adresseres. Dette innebærer også etiske vurderinger, som kan komme inn som en viktig faktor sammen med faglig kunnskap om hva som konkluderes når tolkningsrommet er stort og kontrollmekanismene styrkes. Dette betyr ikke minst at betydningen av samarbeidsarenaer og støttestrukturer kan være stor.

## Kapittel 7: Anbefalinger

Basert på analyser og diskusjon i de foregående kapitlene vil vi i det siste kapitlet ta for oss noen mulige anbefalinger og tiltak for hvordan kompetanse og arbeid med regelverket kan styrkes i skoler, kommuner og lærerutdanning. Hovedfokus i denne rapporten har vært ulike måter som lærere, rektorer og fylkeskommunale og kommunale ledere gir mening til bruk av regler i opplæringsloven på, faktorer som ser ut til henholdsvis å styrke og svekke regelverksetterlevelse, og på hvilke måter opplæringsloven og dens kontrollmekanismer, med særlig fokus på tilsyn, former, avgrensninger eller muliggjør den faglig-pedagogiske skjønnsutøvelsen. Det er imidlertid lite som tyder på at regelverket i seg selv byr på de største utfordringene for etterlevelse.

Et viktig argument i diskusjonskapitlet har vært at kravene til støttestrukturer øker når kompleksiteten i arbeidet øker. Det vil si at til tross for etablering av rutiner og prosedyrer som har til hensikt å være en hjelp til å håndtere skjønnsrommet, reduseres ikke nødvendigvis kompleksiteten i utfordringene som skolen møter. Dette betyr at profesjonsfelleskapene og arbeidet som gjøres i disse, blir viktig, og det samme blir utviklingsarbeid som knyttes til arbeid med regelverket, så vel som de ulike saksområdene. Denne typen arbeid bør foregå i et samspill mellom initiativer tatt av profesjonen selv (innenfra) og fra myndighetene (ovenfra), og fra universitets- og høyskolesektoren. Samlet kan dette bidra til å styrke tolkningsfelleskapene, både på den enkelte skole, i den enkelte kommune og på tvers av institusjoner, noe som igjen kan bidra til å styrke en generell regelverkskultur i skolen. Mange av anbefalingene berører dermed slike forhold.

*Styrke utviklingen av rettslige kompetanse i lærerutdanningene og i etter- og videreutdanningene.* Flere av lærerne og rektorene påpeker at det er et problem at det er lite juss og utdanningsrett i lærerutdanningene. Vignettstudien vår viste også at lærerne i relativt liten grad eksplisitt trekker inn regelverket i sine resonneringer, selv om vurderingene i stor grad sammenfaller med regelverket. Denne «ubevisste» regelverksetterlevelsen betyr at det ikke nødvendigvis er et problem at lærere ikke har så bred rettslig kompetanse, og at kunnskapsdifferensieringen på dette området virker på en hensiktsmessig måte. Samtidig vil det ligge et potensiale i at flere lærere blir mer bevisst det mulighetsrommet som ligger i regelverket. På rektorutdanningene og masterutdanningene i skoleledelse synes det å ha blitt mer fokus på utdanningsrett over tid. Disse miljøene vil også kunne være ressurser for lærerutdanningene når det gjelder å styrke sin undervisning i juss og utdanningsrett. Det bør fremheves at det først og fremst er

integrasjonsprosessene mellom den rettslige og den faglig-pedagogiske kompetansen som bør være i fokus i lærerutdanningene.

*Mer casebasert arbeid i utdanningene og i profesjonsfelleskapene.* I studien ser vi forskjeller i lærernes resonnering på tvers av skoler, noe som synes å ha sammenheng med kvalitative forskjeller i profesjonsfelleskapene på skolen og også rektorenes ledelse av disse fellesskapene. Ved enkelte av skolene har de også jobbet aktivt med caser for å styrke slik resonnering, men i varierende grad eksplisitt knyttet til regelverket. Casebaserte tilnærminger kan være gode tilnærminger for å styrke lærernes rettslige og faglig-pedagogiske resonnering, både i utdanningene og ute på skolene. Siden vi vet at lærere ofte fokuserer på løsninger og tiltak ved arbeid med caser, er det også viktig å legge til rette for at bruk av slike casebaserte tilnærminger også vil inneholde mer faglige, prinsipielle og rettslige vurderinger.

*Mer forskning på bruk av regler og regeltolkning i skolefeltet.* Som vi har sett, er det relativt få studier av regeltolkning og regelverksetterlevelse innenfor skolefeltet i Norge. Selv om det øker over tid, synes forskningsfeltet å være relativt ungt, og det vil være behov for å utvikle et klarere definert fagfelt der et mangfold av teorier og metoder tas i bruk. Så langt kan det synes som om det er forsket mest på skolelederes bruk av regelverket, mens det vil være stort behov for å vite mer om hvordan profesjonsutøvere som lærere bruker regelverket. Det er viktig at forskningen står i forhold til behovene både i praksisfeltet og i lærerutdanningene. Som vi beskrev, bør det i større grad enn i dag fokuseres på bruk av regelverket som en viktig del av skjønnsutøvelsen.

*Utviklingsarbeid som knyttes tettere til arbeid med regelverket.* Vi har sett at utviklingsarbeid i relativt liten grad knyttes direkte til arbeidet med regelverket, og også i varierende grad til ulike områder av regelverket der skolene selv opplever utfordringer. Det vil være et behov for å utvikle støttestrukturer som kan styrke både lærernes, rektorenes og de fylkeskommunale og kommunale ledernes skjønnsutøvelse. Det vil samtidig være viktig at dette foregår i et tett samarbeid mellom aktørene for å sikre relevans og eierskap til utviklingsprosjekter som igangsettes. Dette kan gjerne være forsknings- og utviklingsarbeid der forsøk følges opp av forskningsmiljøer.

*Øke omfanget av transformerende rekontekstualiseringsprosesser.* Skoler og kommuner har i stor grad etablert og/eller standardisert rutiner og prosedyrer for regelverksetterlevelse de senere årene, blant annet som et resultat av tilsynene. Innenfor disse rutinene kan det foregå både adaptive og transformerende rekontekstualiseringsprosesser, men etablerte rutiner kan også begrense mulighetene for å sette nye mål og utvikle nye strategier. Når det gjelder regelverksetterlevelse, bør mer oppmerksomhet rettes mot

transformerende prosesser der også de strukturelle rammene som regelverket representerer, kan utfordres av faglig-profesjonelt skjønn. Dette betyr ikke at de adaptive rekontekstualiseringsprosessene ikke er viktige og i mange tilfeller tilstrekkelige med hensyn til å etterleve reglene, men ikke i alle sammenhenger.

*Økt oppmerksomhet og diskusjon rundt tilsynets muligheter og begrensninger.* Tilsynene synes å bli relativt godt mottatt i sektoren og bidrar i mange sammenhenger til at nødvendige rutiner kommer på plass på skoler og i kommuner og fylkeskommuner for å sikre elevenes rettigheter. Tilsynene gir samtidig i liten grad rom for rettslig og faglig-pedagogisk resonnering gitt hvordan de retter oppmerksomhet mot enkeltområder og rutiner. Når vi ser at det oppstår flere dilemmaer som følge av tilsynene, spesielt mellom ulike saksområder i regelverket, kan det være at det ligger et større potensial i tilsynene med hensyn til å rette mer oppmerksomhet mot denne type dilemmaer. Særlig rutinene som opprettes som er resultat av tilsynene synes å skape slike dilemmaer. I tillegg fremstår det som noe utfordrende at tilsynene går inn i prosesser som foregår i klasserommet. Selv om tilsynene om elevenes utbytte av opplæringen for eksempel kan bety et økt fokus på prosess og på arbeidet som foregår i klasserommet, kan det skape standardiserte praksiser som går utover muligheten til å gi tilpasset opplæring og la elevene medvirke. Det er derfor viktig at det i sektoren opparbeides en forståelse av tilsynets muligheter og begrensninger, og at disse blir gjenstand for diskusjon på tvers av aktører og fag.

*Større grad av problematisering rundt spenningen mellom individuelle og kollektive hensyn.* Et dilemma som vi finner igjen hos alle aktørene, er hvordan balansere individuelle og kollektive hensyn. At sektoren som helhet i såpass stor grad gjør formålsbetraktninger, er interessant, men ikke overraskende. Det kan være at regelverket i noe større grad bør reflektere slike avveininger som må gjøres, og som også dermed anerkjenner det særegne ved mange av vurderings- og beslutningssituasjonene som lærere (og rektorer) befinner seg i.

*Mer oppmerksomhet rettet mot mulig økt konfliktorientering.* En side av rettsliggjøringen er at loven i økende grad tas i bruk av foreldre og elever, og at de i større grad enn tidligere benytter klageadgangen sin. Dette er en bekymring som de fylkeskommunale og kommunale lederne og rektorene er spesielt opptatt av, både at sakene i mange sammenhenger kunne vært løst på et lavere nivå ved dialog, og at skolene ikke får være en part i saken. På den ene siden kan selvsagt økningen i antall saker være et tegn på at ordningen er lettere tilgjengelig for elever og foreldre, og at flere dermed får hjelpen de har rett til. På den andre siden kan det være et problem når jussen ikke i tilstrekkelig grad legger opp til samarbeid, men

derimot potensiell konfliktorientering i sektoren. Dette er særlig knyttet til kapittel 9A-saker, der for eksempel to krenkelsessaker står mot hverandre.

*Økt oppmerksomhet om spenninger mellom vurderingsfeltet og ulike sider av opplæringsloven.* Reglene i vurderingsforskriften spesielt synes å skape en del dilemmaer for lærere der tilsynene i noen sammenhenger kan bidra til å forsterke disse dilemmaene, eller mer presist, skolenes svar på hva som etterspørres i tilsynsrapportene. Flere av disse dilemmaene handler om at ulike deler av loven blir stående i et spenningsforhold til andre deler av loven, og kan dermed få konsekvenser for lærernes mulighet til å etterleve regelverket. Dette er knyttet både til muligheten til å gi tilpasset opplæring, til elevmedvirkning og til elevenes psykososiale miljø. Vurderingsfeltet har dermed også en rekke etiske problemstillinger knyttet til seg, for eksempel om det er slik at regionale og lokale forskjeller i vurderingspraksis skaper forskjeller som undergraver sjanselikheten til elevene, og om lærere gjennom dagens vurderingspraksis kan påføre elevene et uforsvarlig prestasjonspress. Slike problemstillinger og spenninger bør tas opp til videre diskusjon på tvers av aktører i sektoren og på ulike institusjonelle nivåer.

*Økt oppmerksomhet om og kompetanse i elevenes psykososiale utfordringer.* Skolene melder om nye og økte utfordringer knyttet til elever med psykososiale utfordringer, og spesielt på ungdomstrinnet og på videregående skole. Her er utfordringene både knyttet til kompetanse og til at regelverket for tilpasset opplæring og spesialundervisning for disse elevene kanskje ikke alltid fungerer så godt. Her kan mulige implikasjoner være at man ser næyere på hva slags rettigheter disse elevene har, hva slags kompetanse skolene må ha for å kunne møte elevene på best mulig måte, og hvordan PP-tjenesten og andre kan bistå skolene i dette arbeidet. Enkelte skoler har ansatt andre yrkesgrupper, som sosionomer, og har gode erfaringer med dette.

*PP-tjenesten bør knyttes nærmere skolene.* Det er stor grad av enighet om at PP-tjenesten bør være tettere på skolenes arbeid for at skolene og lærerne bedre skal kunne nyttiggjøre seg deres kompetanse og dermed bidra til økt regelverksetterlevelse når det gjelder tilpasset opplæring og spesialundervisning, men også skolemiljø. Dette kan for eksempel gjøres ved at PP-tjenesten er til stede på skolene en eller flere dager i uken. Skolene synes også å ha behov for økt tilfang av aktuell forskning så vel som av konkrete tiltak og eksempler på god praksis som de kan ta i bruk overfor elevene, og i denne sammenheng bør ressursene som PP-tjenesten besitter, spille en sentral rolle. Denne balansegangen mellom å være skolens nærmeste faginstans og en uavhengig sakkyndig instans kan imidlertid være utfordrende å finne, og bør utforskes videre med forsøk og evalueringer.

*Mer systematisk utforskning av tolærersystemer.* Særlig én av skolene som deltok i studien, har gode erfaringer med å kjøre et konsekvent tolærersystem over lengre tid, og ser at denne organiseringen generelt bidrar til å styrke kvaliteten på undervisningen, den tidlige innsatsen og den tilpassede undervisningen de kan gi til elevene – og at antallet elever med spesialundervisning blir redusert. Resultatene knyttes også til at profesjonsfelleskapene på skolen blir styrket gjennom denne organiseringen. Et par andre skoler har gode erfaringer med å prøve ut organisering med to eller tre lærere i klasserommet samtidig for å kunne styrke den tilpassede opplæringen. Mulighetene til å få det til knyttes både til økonomi og kultur. Det er uvisst i hvilken grad lærernormen som ble iverksatt i 2018, vil kunne påvirke skolenes mulighet til å prøve ut denne typen omorganiseringer. Til tross for at det var et fåtall skoler som hadde erfaringer med denne organiseringen, var disse såpass gode at de bør utforskes nærmere.

*Styrke samarbeidet og dialogen om regelverkssetterlevelse på tvers av aktører.* For å styrke tolkningsfelleskapene rundt regelverket er det behov for økt samhandling både innad i profesjonen og på tvers av ulike brukere av regelverket. Når det gjelder innad i profesjonen, bør disse fellesskapene initieres, vedlikeholdes og styres av lærerne selv, men gjerne støttes av fagorganisasjoner, universitets- og høgskolesektoren og skoler. Samtidig kan dialogen på tvers av aktører og institusjonelle nivåer styrkes, der regeltolkning og regelverkssetterlevelse blir særlig fokusert på. Veiledninger kan være gode hjelpemidler, men for å rette mer oppmerksomhet mot de faglig-pedagogiske vurderingene som gjøres, er det behov for generelt å styrke dialogen om regelverkssetterlevelse slik at det oppstår mer omforente forståelser av hva god praksis er med hensyn til ulike saksområder. Samtidig er det viktig å stimulere til at denne dialogen er åpen, slik at problemer og dilemmaer som skolen står overfor, blir anerkjent.

*Fortsatt diskusjon rundt ressursspørsmålet.* Når det gjelder spørsmålet om ressurser, økonomi og kompetanse, vil dette handle om realvariasjoner mellom kommuner og skoler og dermed også om mer eller mindre systematiske prioriteringer av noen hensyn på bekostning av andre. Dette er iboende dilemmaer i organisasjoner med komplekse målbilder som kommuner og skoler, men like fullt er det dilemmaer som bør diskuteres åpent. Hvordan tilsyn og andre kontrollmekanismer helt konkret påvirker lokale kvalitetsvurderingssystemer, bør derfor også hele tiden diskuteres opp mot spørsmålet om i hvilken grad systemene bidrar til å utvikle og sikre god praksis, samt hvilken ressursfordeling og hvilket kompetansebehov som er nødvendig.

# Referanser

- Aasen, P., Møller, E. R., Ottesen, E., Prøitz, T. S., & Hertzberg, F. (2012). *Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementering av reformen*, Rapport 20/2012. Oslo.
- Afdal, H. W., & Nerland, M. (2014). Does teacher education matter? An analysis of relations to knowledge among Norwegian and Finnish novice teachers. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 58(3), 281–299. <https://doi.org/10.1080/00313831.2012.726274>
- Alexandra, A., & Miller, S. (2003). Needs, moral self-consciousness and professional roles. I J. R. Rowan & S. J. Zinaich (Red.), *Ethics for the professions*. USA, CA: Wadsworth Publishing Company.
- Andenæs, K. (2016). Metode for tilsyn – en juridisk og retts sosiologisk vurdering av hjelpemidlene for gjennomføring av tilsyn i skolen. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 123–137). Oslo: Universitetsforlaget.
- Andenæs, K., & Møller, J. (2016). *Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Andrews, T., Lødding, B., Fylling, I., & Hustad, B.-C. (2018). *Sluttrapport: Kompetanseutvikling i et mangfoldig landskap: Om virkninger av Strategi for etter og videreutdanning i PP-tjenesten*. Hentet fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/evaluering-av-etter-og-videreutdanning-i-pp-tjenesten>
- Barneombudet. (2018). God hjelp til rett tid? Oslo: Barneombudet. Hentet fra <http://barneombudet.no/forvoksne/vare-publikasjoner/god-hjelp-til-rett-tid-2/>
- Bøyum, S. (2017). Profesjonell kunnskapsetikk og intellektuelle dygder i profesjonsutdanning. I S. Mausethagen & J.-C. Smeby (Red.), *Kvalifisering til profesjonell yrkesutøvelse* (s. 34–43). Oslo: Universitetsforlaget.
- Ejrnæs, M., & Monrad, M. (2012). *Vignetmetoden: Sociologisk metode og redskap til faglig utvikling*. Copenhagen: Akademisk Forlag.
- Evetts, J. (2003). The sociological analysis of professionalism. *International Sociology*, 18(2), 395–415. <https://doi.org/10.1177/0268580903018002005>

- Feldman, M. S., & Pentland, B. T. (2003). Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. *Administrative Science Quarterly*, 48(1), 94. <https://doi.org/10.2307/3556620>
- Fjørtoft, H., Vatn, G. Å., & Eriksen, P. F. (2017). Juridisk literacy i skolen. Ikke-juristers lovtekstlesing og rettsanvendelse. *Nordic Journal of Literacy Research*, 3(0). <https://doi.org/10.23865/njlr.v3.685>
- Freidson, E. (2007). *Professionalism: The third logic*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Fylling, I., & Rønning, W. (2007). *Modellutvikling eller idedugnad. En studie av modellprosjektet «tilpasset opplæring og spesialundervisning»*. Bodø: Nordlandsforskning, NF-rapport 6/2007.
- Gilje, N. (2017). Profesjonskunnskapens elementære former. I S. Mausethagen & J.-C. Smeby (Red.), *Kvalifisering til profesjonell yrkesutøvelse* (s. 21–33). Oslo: Universitetsforlaget.
- Grimen, H. (2008). Profesjon og kunnskap. I A. Molander & L. I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grindheim, J. E., Skutlaberg, L. S., Høgestøl, A., Rasmussen, I., & Hanssen, V. W. (2014). *Rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolesektoren*. Ideas2evidence-rapport 12:2014, Bergen.
- Hall, J. B. (2017). “Governing by templates” through new modes of school inspection in Norway. *Journal of Educational Change*, 18(2), 161–182. <https://doi.org/10.1007/s10833-017-9295-y>
- Hall, J. B. (2018). Processes of reforming: The case of the Norwegian state school inspection policy frameworks. *Education Inquiry*, 9(4), 397–414. <https://doi.org/10.1080/20004508.2017.1416247>
- Halstenggaard, C. D. (2016). *Hvordan kommunisere gjennom skreven tekst? En tekstvitenskapelig undersøkelse av tre brevmaler om særskilt språkopplæring i Osloskolen*. University of Oslo, Oslo. Hentet fra <https://www.duo.uio.no/handle/10852/55087>
- Hargreaves, A. (2010). Presentism, individualism, and conservatism: The legacy of Dan Lortie’s Schoolteacher: A sociological study. *Curriculum Inquiry*, 40(1), 143–154. <https://doi.org/10.1111/j.1467-873X.2009.00472.x>
- Haug, P. (2015). Spesialundervisning og ordinær opplæring. *Nordisk Tidsskrift for Pedagogikk og Kritikk*, 1(0). <https://doi.org/10.17585/ntpk.v1.121>



- Helgøy, I., & Serigstad, S. (2004). *Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene*. Stein Rokkan Centre for Social Studies, UiB. Hentet fra <http://bora.uib.no/handle/1956/1379>
- Herlofsen, C., & Nilsen, S. (2016). Spesialundervisning i spenningsfeltet mellom juridisk regelverk og lokal praksis. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 138–156). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hermansen, H., & Mausethagen, S. (2016). Når kunnskap blir styrende: Læreres rekontekstualisering av nye kunnskapsformer. *Acta Didactica Norge*, 10(2), 92–107.
- Holm, V. N., & Møller, J. (2016). Tilsyn – en hjelp i forebyggende arbeid med skolemiljøet? I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk mellom pedagogikk, juss og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hopmann, S. (2003). On the evaluation of curriculum reforms. *Journal of Curriculum Studies*, 35(4), 459–478. <https://doi.org/10.1080/00220270305520>
- Hopmann, S. (2015). «Didaktik meets Curriculum» revisited: Historical encounters, systematic experience, empirical limits. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 2015(1). <https://doi.org/10.3402/nstep.v1.27007>
- Hustad, B.-C., & Fylling, I. (2012). *Innovasjon gjennom samhandling. Sluttevaluering av Faglig løft for PPT* (2008–2012). Bodø: Nordlandsforskning, NF-rapport 16/2012.
- Hustad, B.-C., Lødding, B., Fylling, I., & Ulriksen, R. (2016). *Systemorientering gjennom kompetanseutvikling? Første delrapport fra evalueringen av Strategi for etter- og videreutdanning i PP-tjenesten*. Oslo: NIFU- rapport 4/2016.
- Jakhelln, H., & Welstad, T. (2012). Rettsikkerhet og regelverk i utdanningsrett. I H. Jakhelln & T. Welstad (Red.), *Utdanningsrettslige emner*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Kirkebøen, G. (2013). Kan vi stole på fagfolks skjønn? I A. Molander & J.-C. Smeby (Red.), *Profesjonsstudier II* (s. 27–43).
- Kunnskapsdepartementet. Meld. St. 19 (2009–2010), Tid til læring — oppfølging av Tidsbrukutvalgets rapport (2010). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Meld-St-19-20092010/id608020>

- Levitt, B., & March, J. G. (1988). Organizational learning. *Annual Review of Sociology*, 14(1), 319–338.  
<https://doi.org/10.1146/annurev.so.14.080188.001535>
- Linell, P. (1998). *Approaching dialogue: Talk, interaction and contexts in dialogical perspectives*. John Benjamins Publishing.
- Little, J. W. (1990). The persistence of privacy: Autonomy and initiative in teachers' professional relations. *Teachers College Record*, 91(4), 509–536.
- Lortie, D. C. (1975). *Schoolteacher: A Sociological Study*. Chicago, Ill., University of Chicago Press.
- Mausethagen, S., Prøitz, T. S., & Skedsmo, G. (2018). *Elevresultater: Mellom kontroll og utvikling*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Mausethagen, S., & Smeby, J.-C. (2017). *Kvalifisering til profesjonell yrkesutøvelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Moen, T., Rismark, M., Samuelsen, A. S., & Sølberg A. M. (2018). The Norwegian Educational Psychological Service: A systematic review of research from the period 2000–2015. *Nordic Studies in Education*, 38(2), 101–117.
- Molander, A. (2013). Profesjonelt skjønn i velferdsstaten: Mekanismer for ansvarliggjøring. I A. Molander & J.-C. Smeby (Red.), *Profesjonsstudier II* (s. 44–54). Oslo: Universitetsforlaget.
- Molander, A. (2016). *Discretion in the Welfare State*. London and NY: Routledge Focus.
- Molander, A., & Grimen, H. (2010). Understanding professional discretion. I L. G. Svensson & J. Evetts (Red.), *Sociology of professions: Continental and Anglo-Saxon traditions* (s. 167–187). Daidalos.
- Molander, A., & Terum, L.-I. (2008). Profesjonsstudier – en introduksjon. I A. Molander & L.-I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier* (s. 13–27). Oslo: Universitetsforlaget.
- Moos, L., Krejsler, J. B., & Laursen, P. F. (2004). *Relationsprofesjoner: lærere, pædagoger, sygeplejersker, sundhedsplejersker, socialrådgivere og mellemledere*. København: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag.

- Munthe, E. (2005). Læreren og læring; mellom usikkerhet og skråsikkerhet, *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 6, 431-445.
- Møller, J. (2016). Opplæringsloven og kommunal styring. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 229–243). Oslo: Universitetsforlaget.
- Møller, J., & Karseth, B. (2016). Profesjonell skjønnsutøvelse og kravet til tilpasset opplæring. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 199–215). Oslo: Universitetsforlaget.
- Møller, J., & Ottesen, E. (2016). Et godt psykososialt skolemiljø – rettslig regulering og yrkesetiske normer. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Møller, J., & Sivesind, K. (2016). Rektors blikk på opplæringslovens rettslige regulering. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 161–180). Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordahl, T. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Novak, J. (2018). *Juridification of educational spheres the case of Swedish school inspection*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Opplæringsloven. Lov om endringer i opplæringslova (LOV-1998-07-17-61) (2008). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2008-12-19-118>
- Opplæringsloven. Lov om endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø) (LOV-2017-06-09-38) (2017).
- Oterholm, I. (2015). *Organisasjonens betydning for sosialarbeideres vurderinger*. Senter for Profesjonsstudier, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Pentland, B. T., & Feldman, M. S. (2005). Organizational routines as a unit of analysis. *Industrial and Corporate Change* 14(5), 793–815. <https://doi.org/10.1093/icc/dth070>

- Schattschneider, E. E. (1975). *The semisovereign people: A realist's view of democracy in America*. Hinsdale, IL: Dryden Press.
- Shulman, L. S. (1987). Knowledge and teaching. *Harvard Educational Review*, 57(3), 1–22.  
<https://doi.org/10.1080/03054980802116972>
- Sinclair, A. (1995). The chameleon of accountability: Forms and discourses. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 219–237. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0003-Y](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0003-Y)
- Sivesind, K., Skedsmo, G., & Hall, J. (2016). Et felles nasjonalt tilsyn: Om rammeverk og reformbaner gjennom historien. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 99–119). Oslo: Universitetsforlaget.
- Skedsmo, G. (2009). *School governing in transition. Perspectives, purposes and perceptions of evaluation policy*. University of Oslo.
- Skedsmo, G., & Mausethagen, S. (2016). Emerging accountability policies and practices in education: The case of Norway. I J. Easley II & P. Tulowitzki (Red.), *Educational accountability: International perspectives on challenges and possibilities for school leadership* (s. 221–239). London: Routledge.
- Telhaug, A. O. (1997). *Utdanningsreformene: Oversikt og analyse*. Oslo: Didakta Norsk Forlag.
- Utdanningsdirektoratet. (2017). *Metodehåndbok for tilsyn*. Hentet 11. januar 2019, fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/metode-for-tilsyn>
- Utdanningsdirektoratet. (2018). *Fylkesmannens tilsyn med barnehage- og opplæringsområdet i 2017*. Oslo. Hentet fra <https://www.udir.no/globalassets/filer/tilsyn/tilsynsrapporter/fms-tilsyn-barnehage-opplaring-2017.pdf>
- van Oers, B. (1998). The fallacy of detextualization. *Mind, Culture, and Activity*, 5(2), 135–142.  
[https://doi.org/10.1207/s15327884mca0502\\_7](https://doi.org/10.1207/s15327884mca0502_7)
- Welstad, T. (2016). Tilpasset opplæring som rettslig begrep og prinsipp. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen: Mellom pedagogikk, juss og politikk* (s. 75–95). Oslo: Universitetsforlaget.

Winch, C., Oancea, A., & Orchard, J. (2015). The contribution of educational research to teachers' professional learning: philosophical understandings. *Oxford Review of Education*, 41(2), 202–216.  
<https://doi.org/10.1080/03054985.2015.1017406>

Zacka, B. (2017). *When the state meets the street: Public service and moral agency*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

# Vedlegg

## Intervjuguiden med fylkeskommunale og kommunale ledere

	Kan du si noe kort om hvor lenge du har vært i stillingen og hva dine hovedarbeidsoppgaver er?
<i>Tilsyn 2017 (tilpasses skole tilsyn/ ikke tilsyn)</i>	1. Kan du si litt om hvordan tilsynet i 2017 ble gjennomført?
	2. Hva har skjedd i etterkant av tilsynet 2017? Endret dere rutiner, og tenker du at det er til det bedre eller var det nyanser?
	3. Oppfatter du tilsyn først og fremst som kontroll eller læring? Opplever du at arbeidet med tilsynet er relevant for skolene i kommunen/fylket, fornuftig bruk av tid og treffer deres lokale behov?
	4. I en spørreundersøkelse vi nettopp har gjennomført så sier skolelederne at noe av det de blir mest fulgt opp av kommunen er regelverket, stemmer dette her i kommunen/fylket tenker du?
<i>Rutiner/ systemer</i>	5. Hvordan jobber dere sammen med rektorene? Hva delegerer kommunen til skolen? Har kommunen/fylket nok ressurser? I hvilken grad påvirke tilsynsmyndigheten prioriteringen av oppgaver i fylket? Har kommunen/fylket nok ressurser og hvilke støttestrukturer tas i bruk mest (for eksempel PP-tjenesten)?
	6. Hva med skolen? Hva delegerer kommunen/fylket til skolene? Hvordan støtter kommunen/fylket arbeid med regelverket, og når det oppstår noen saker? Eventuelle eksempler? Hva vektlegger fylket når det gjelder utviklingsarbeid i skolene?
<i>Kompetanse</i>	7. På deres nivå, er det nok kompetanse om regelverket og regeltolkning, eller er det andre grunner tenker du til at det ofte kan være vanskelig å «følge reglene»? Kan det for eksempel være avveininger med hensyn til dokumentasjon?
	8. Hva tenker du om skolelederes og læreres kompetanse om regelverket og regeltolkning? Hva er styrken i måten de arbeider, og hva er utfordrende? Hvordan kan kompetansen eventuelt styrkes?
<i>Tolkning/ dilemmaer</i>	9. Hva tenker du er det vanskeligste med å jobbe med regelverket? Det greieste? Hvilke områder skiller seg ut? Hvilke saker meldes oppover? Hvilke saker løses vanligvis internt, av lærerne og/eller lederne? Hvorfor?
	10. Det er mye diskusjon om mulige endringer i retten til spesialundervisning (Nordahl), så vel som aktivitetsplikten i kapittel 9A, har du noen tanker om disse?

## Intervjuguiden med rektorer

	Kan du si noe kort om skolen og din stilling her ved skolen (hvor lenge, arbeidsoppgaver osv.)?
<i>Tilsyn 2017 (tilpasses skole tilsyn/ ikke tilsyn)</i>	1. Kan du si litt om hvordan tilsynet i 2017 ble gjennomført?
	2. Hva har skjedd i etterkant av tilsynet 2017? Endret dere rutiner, og tenker du at det er til det bedre eller er det nyanser?
	3. Oppfatter du tilsyn først og fremst som kontroll eller læring? Opplever du at arbeidet med tilsynet er relevant for skolen, fornuftig bruk av tid og treffer deres lokale behov?
	4. I en spørreundersøkelse vi nettopp har gjennomført så sier skolelederne at noe av det de blir mest fulgt opp av kommunen er regelverket, stemmer dette for dere?
<i>Rutiner/ systemer</i>	5. Hva slags systemer/rutiner har kommunen for å arbeide med regelverket? Hvordan jobber dere som rektorer sammen? Hva delegerer kommunen til skolen? I hvilken grad påvirkes prioriteringen av oppgaver i kommunen av tilsynsmyndigheten (fylkesmannen)? Har kommunen nok ressurser og hvilke støttestrukturer tas i bruk (for eksempel PP-tjenesten)?
	6. Hva med skolen? Hva delegerer kommunen til skolene? Hvordan støtter fylket/kommunen deres arbeid med regelverket, og når det oppstår noen saker? Eventuelle eksempler? Hva vektlegger kommunen når det gjelder utviklingsarbeid i kommunen? Og som skole?
	7. Kan du si litt om hvordan dere jobber med regelverket på skolen? Hva slags systemer/rutiner har dere? Ledelsen? Lærerne?
<i>Kompetanse</i>	8. Hva slags kompetanse krever arbeidet med regelverket på skolen? Er det nok kompetanse om regelverket og regeltolkning, eller er det andre grunner tenker du til at det ofte kan være vanskelig å «følge reglene»? Tenker du at det samme gjelder lærerne?
	9. Er det nok kompetanse om regelverket og regeltolkning, eller er det andre grunner tenker du til at det ofte kan være vanskelig å «følge reglene»? Kan det for eksempel være avveininger med hensyn til dokumentasjon? Hvordan vurderer du dette som rektor?
<i>Tolkning/ dilemmaer</i>	10. Hva tenker du er det vanskeligste med å jobbe med regelverket? Det greieste? Hvilke områder skiller seg ut? Hvilke saker meldes oppover? Hvilke saker løses vanligvis internt, av lærerne og/eller lederne? Hvorfor?
	11. Det er mye diskusjon om mulige endringer i retten til spesialundervisning (Nordahl), så vel som aktivitetsplikten i kapittel 9A, har du noen tanker om disse?

## Intervjuguiden med lærere

<i>Tilsyn 2017 (tilpasses skole tilsyn/ ikke tilsyn)</i>	1. Kan dere si litt om hvordan tilsynet i 2017 ble gjennomført? Endret dere rutiner, og tenker dere at det er til det bedre eller er det nyanser?
	2. Oppfatter dere tilsyn først og fremst som kontroll eller læring? Opplever dere at arbeidet med tilsynet er relevant, fornuftig bruk av tid og at treffer deres lokale behov?
	3. I en spørreundersøkelse vi nettopp har gjennomført så sier skolelederne og lærerne at noe av det de blir mest fulgt opp av lederne sine er regelverket, stemmer dette for dere?
<i>Rutiner/ systemer</i>	4. Hva slags systemer/rutiner har skolen for å arbeide med regelverket? Hvordan jobber dere som lærere sammen? Hva delegerer skoleledelsen til dere som lærere? I hvilken grad påvirkes prioriteringen av oppgaver tilsynsmyndigheten (fylkesmannen) tenker dere? Har kommunen nok ressurser og hvilke støttestrukturer tas i bruk (for eksempel PP-tjenesten)?
	5. Hvordan støtter kommunen og skolen deres arbeid med regelverket, og når det oppstår noen saker? Eventuelle eksempler? Hva vektlegger kommunen når det gjelder utviklingsarbeid i kommunen? Og skolen?
<i>Kompetanse</i>	6. Hva slags kompetanse krever arbeidet med regelverket på skolen? Er det nok kompetanse om regelverket og regeltolkning, eller er det andre grunner tenker dere til at det ofte kan være vanskelig å «følge reglene»? Kan det for eksempel være avveininger med hensyn til dokumentasjon?
<i>Tolkning/ dilemmaer</i>	7. Hva tenker dere er det vanskeligste med å jobbe med regelverket? Det greieste? Hvilke områder skiller seg ut? Tenker du at det samme gjelder ledelse? Hvilke saker meldes oppover? Hvilke saker løses vanligvis internt, av lærerne og/eller lederne? Hvorfor?
	8. Det er mye diskusjon om mulige endringer i retten til spesialundervisning (Nordahl), så vel som aktivitetsplikten, har dere noen synspunkter om disse?
<i>Vignetter</i>	9. Vignett 1 10. Vignett 2



# Vignetter, barneskole

## Case 1

Celine går i 7. klasse. Celine ble henvist til logoped på 3. trinn, fordi hun ifølge i henvisningen hadde "vansker med å huske alle bokstavene og ikke hadde knekt lesekode." Gjennom barnetrinnet fikk jenta oppfølging hos logoped i tre perioder over tre skoleår, hvor det i logopedrapporten fra 5. trinn ble konkludert med at elevens vansker med skriftspråket kan betegnes som dysleksi. PP-tjenestens utredning viser til en elev med store lese- og skrivevansker. Logopedrapporten indikerer at PP-tjenesten tilrår spesialundervisning jf. opplæringsloven § 5.1. i middels omfang i norsk og engelsk for jenta. PP-tjenesten anbefalte at deler av spesialundervisningen, som den tekniske siden av lese- og skriveopplæring i norsk, burde gjennomføres i liten gruppe, mens den øvrige spesialundervisningen burde organiseres i klasserommet. Celine var tilfreds med å arbeide i grupper utenfor klassen på 6. trinn, og i halvårsvurderingen står det at jenta er «arbeidsom og ivrig både hjemme og på skolen. Dette gir resultater». På 7. trinn påpekes det at «jenta ikke liker å gå ut av klassen og vil heller ikke ha en ekstra lærer inne i klasserommet. Hun sier hun vil vite hva de andre i klassen gjør og ønsker ikke å bli sett på som spesiell.» Når hun likevel «som det beste av to onder» har valgt å gå ut av klassen til spesialpedagog, gir hun uttrykk for at undervisningen er «grei,» slik det gjengis i halvårsrapporten ved avslutning av barneskolen.

Er dette en gjenkjennelig situasjon?

- 1) Hvordan forstår dere Celines situasjon sett i lys av hennes rettigheter etter opplæringsloven?
- 2) Hvilke dilemmaer ser dere i den praktiske tilretteleggingen av å gi Celine et best mulig opplæringstilbud?

## Case 2

Ove går i 7. klasse. Ove har en uforutsigbar og utagerende oppførsel i samspill med sine medelever, presiserer alle de voksne i hans oppvekstmiljø. Skolen mener at gutten strever atferdsmessig. Han er uforutsigbar i samhandling med andre barn og utagerer med umotiverte spark og dytt. Andre barn trekker seg unna. Han bruker krefter, i stedet for ord og er generelt en umoden gutt. Kontaktlærer og andre lærere på skolen er usikre på om han kan lære hva han skal. PP-tjenestens observasjoner viser til en usikker gutt som strever for å få kontakt med de andre barna. Han har en tendens til klovnete oppførsel for å vekke deres- samt de voksnes- oppmerksomhet. Han har tidvis et høyt aktivitetsnivå, blir lett oppkavet og varm og kan ha problemer med å eskalere egen oppførsel i samspill med jevnaldrende. Ove synes å forstå instruksjoner som gis av læreren, men kan ha problemer med å igangsette læringsarbeidet i klasserommet, påpeker læreren. En jentegruppe i klassen har meldt at Ove trakasserer dem og forstyrrer undervisningen i klasserommet. Gutten sier det kan være vanskelig å sitte stille på pulten, men synes ikke det er vanskelig å gjøre det læreren sier, og føler ikke han trenger mer hjelp i timen. Han gir imidlertid klart uttrykk for at han blir ertet av guttene i klassen. Han opplever å få skylden når det er bråk, både i klasserommet og friminuttene.

Er dette en gjenkjennelig situasjon?

- 1) Hvordan forstår dere Ove og medelevenes situasjon sett i lys av deres rettigheter etter opplæringsloven?
- 2) Hvilke dilemmaer ser dere i den praktiske tilretteleggingen av å gi Ove et best mulig skoletilbud?

# Vignetter, ungdomsskole

## Case 1

Celine går i 8. klasse. Celine ble henvist til logoped på 3. trinn, fordi hun ifølge i henvisningen hadde "vansker med å huske alle bokstavene og ikke hadde knekt lesekode." Gjennom barnetrinnet fikk jenta oppfølging hos logoped i tre perioder over tre skoleår, hvor det i logopedrapporten fra 5. trinn ble konkludert med at elevens vansker med skriftspråket kan betegnes som dysleksi. PP-tjenestens utredning viser til en elev med store lese- og skrivevansker. Logopedrapporten indikerer at PP-tjenesten tilrår spesialundervisning jf. opplæringsloven § 5.1. i middels omfang i norsk og engelsk for jenta. PP-tjenesten anbefalte at deler av spesialundervisningen, som den tekniske siden av lese- og skriveopplæring i norsk, burde gjennomføres i liten gruppe, mens den øvrige spesialundervisningen burde organiseres i klasserommet. I halvårsrapportene fra mellomtrinnet kommer det frem at arbeidet med referanse til jentas individuell opplæringsplan (IOP) fungerer tilfredsstillende. Celine var tilfreds med å arbeide i grupper utenfor klassen på 6. trinn, og i halvårsvurderingen står det at jenta er «arbeidsom og ivrig både hjemme og på skolen. Dette gir resultater». På 7. trinn påpekes det at «jenta ikke liker å gå ut av klassen og vil heller ikke ha en ekstra lærer inne i klasserommet. Hun sier hun vil vite hva de andre i klassen gjør og ønsker ikke å bli sett på som spesiell.» I overgangen til ungdomsskolen oppstår imidlertid en endring i Celines opplæringssituasjon. I utredningen fra PP-tjenesten forslås det som at «eleven bør være i mindre gruppe, hvor undervisning kan tilrettelegges rundt hennes særlige behov.» Jenta har store faglige hull fra barneskolen og har hatt stort fravær fra hun startet på ungdomsskolen.

Er dette en gjenkjennelig situasjon?

- 1) Hvordan forstår dere Celines situasjon sett i lys av hennes rettigheter etter opplæringsloven?
- 2) Hvilke dilemmaer ser dere i den praktiske tilretteleggingen av å gi Celine et best mulig opplæringstilbud?

## Case 2

Ove går på 10. trinn. Ove viser uforutsigbar oppførsel i samspill med sine medelever, presiserer alle de andre voksne i hans oppvekstmiljø. Han utagerer med umotiverte spark og dytt, og de andre ungdommene trekker seg unna. Han bruker krefter, i stedet for ord og er generelt en umoden gutt. PP- tjenestens observasjoner viser til en usikker gutt som strever med samspillet med andre ungdom. Han har en tendens til klovnete oppførsel for å vekke deres- samt de voksnes- oppmerksomhet. Han har tidvis et høyt aktivitetsnivå, blir lett oppkavet og varm og kan ha problemer med å eskalere egen oppførsel i samspill med jevnaldrende. En jentegruppe i klassen har meldt at Ove trakasserer dem og forstyrrer undervisningen i klasserommet. Ove gir imidlertid klart uttrykk for at han blir «krenket» av guttene i klassen og at han er «redd for» noen av de andre ungdommene på skolen. Han opplever å få skylden når det er bråk, både i klasserommet og friminuttene.

Er dette en gjenkjennelig situasjon?

- 1) Hvordan forstår dere Ove og medelevenes situasjon sett i lys av deres rettigheter etter opplæringsloven?
- 2) Hvilke dilemmaer ser dere i den praktiske tilretteleggingen av å gi Ove et best mulig skoletilbud?

# Vignetter, videregående skole

## Case 1

Celine går første året på videregående. Hun ble henvist til logoped på barneskolen og PP-tjenestens utredning fra ungdomsskolen viser til store lese- og skrivevansker. Hun fått spesialundervisning i flere fag siden ungdomsskolen, men har fortsatt store faglige hull. Celine uteblir stort sett fra det ordinære opplæringstilbudet på videregående og sliter med å følge opp undervisning i klasserommet. Celine sier imidlertid at hun ikke liker å gå ut av klassen og at hun heller ikke vil ha en ekstra lærer inne i klasserommet. Hun ønsker ikke å bli sett på som spesiell. I stedet for å få en ekstra lærer får hun nå tilpasset opplæring i det vanlige klasserommet. Dette betyr imidlertid at hennes faglige resultater blir svakere og hun vil sannsynligvis slite med å fullføre videregående skole på vanlig tid.

Er dette en gjenkjennelig situasjon?

- 1) Hvordan forstår dere Celines situasjon sett i lys av hennes rettigheter etter opplæringsloven?
- 2) Hvilke dilemmaer ser dere i den praktiske tilretteleggingen av å gi Celine et best mulig opplæringstilbud?

## Case 2

Ove går i 2.klasse på videregående. Han finner seg ikke til rette i klassen, og føler seg dårlig behandlet av andre i klassen. Ove isolerer seg, spiller mye dataspill hjemme og har begynt å utebli fra skolen. En jentegruppe i klassen har imidlertid meldt at Ove trakasserer dem og forstyrrer undervisningen i klasserommet. Læreren opplever det generelt er mye bråk i klassen, som går utover undervisningen.

Er dette en gjenkjennelig situasjon?

- 1) Hvordan forstår dere Ove og medelevenes situasjon sett i lys av deres rettigheter etter opplæringsloven?
- 2) Hvilke dilemmaer ser dere i den praktiske tilretteleggingen av å gi Ove et best mulig skoletilbud?