

# Innhold

<b>Forord</b> .....	13
<b>Innledning</b>	
<b>Bokas tema</b> .....	15
<i>Kristian Andenæs og Jorunn Møller</i>	
Datamateriale .....	16
Målgruppe .....	17
Bokas innhold og struktur .....	17
Referanser .....	23
<b>DEL I TEORETISKE PERSPEKTIVER OG UTDANNINGSPOLITISKE SPØRSMÅL</b>	
<b>Kapittel 1</b>	
<b>Retten i skolen – styring og sikring</b> .....	27
<i>Henning Jakhelln og Jorunn Møller</i>	
Skolen og regelverket – utgangspunkter .....	27
Fire overordnede perspektiver .....	28
Begrepene skole og opplæring .....	29
Alle barns rett og plikt til gratis opplæring .....	30
Regelverket .....	31
Oversikt over oppbygningen av regelverket – lovgivning, forskrifter, rundskriv mv. ....	31
Hvem kan påberope seg lovbestemmelser, forskrifter, rundskriv m.m.?. ....	33
Hvordan kan vi realisere de kravene som følger av regelverket? .....	34
Rettssikrende regler .....	35
Rettsliggjøring i skolen – en oppsummerende kommentar .....	36
Referanser .....	38

**Kapittel 2**

<b>Barnets beste i skolen</b> . . . . .	40
<i>Kirsten Sandberg</i>	
Innledning . . . . .	40
Rett for barnet, plikt for staten. . . . .	41
Når har stat og kommune denne plikten? . . . . .	43
Nærmere om hvem som er forpliktet . . . . .	44
Innholdet i barnets beste . . . . .	45
Generelt. . . . .	45
Barnets eget syn . . . . .	45
Andre momenter i barnets beste-vurderingen. . . . .	48
Avveiningen av barnets beste mot andre hensyn . . . . .	49
Saksbehandlingsgarantier . . . . .	50
Avslutning . . . . .	51
Referanser . . . . .	52

**Kapittel 3**

<b>Rettslige standarder i opplæringsloven og barnehageloven</b> . . . . .	54
<b>Om retten til likt pedagogisk utbytte uavhengig av kjønn</b>	
<i>Helga Aune</i>	
Innledning . . . . .	54
«5-trinnslisten» for å sikre gjennomføring av en rettighet . . . . .	59
Innholdet av rettsregelen må være kjent . . . . .	60
Samarbeid mellom skole/barnehage og hjem . . . . .	61
Barnehageeier og skoleeier har ansvar for å sikre rettsregelens gjennomføring . . . . .	62
Tilsyn med undervisningen i skole og barnehage . . . . .	63
Skjønnsutøvelsen ved tilsyn – forvaltningslovens regler . . . . .	69
Rettsregelen må gjennomføres i praksis . . . . .	70
Konklusjon: Realisering av rettigheter og krav i lovgivningen . . . . .	71
Referanser . . . . .	72
Vedlegg . . . . .	74

**Kapittel 4**

<b>Tilpasset opplæring som rettslig begrep og prinsipp</b> . . . . .	75
<i>Trond Welstad</i>	
Noen utgangspunkter. . . . .	75
Tilpasset opplæring – på jakt etter et mer konkret handlingstema . . . . .	77
Mønsterplanen av 1987 . . . . .	78
Læreplanverket for 10-årig grunnskole, L97. . . . .	80

Læreplanen for Kunnskapsløftet, Generell del . . . . .	80
Oppsummering av den rettslige og utdanningsideologiske gjennomgåelsen av den tilpassede opplæringen. . . . .	81
Tilpasset opplæring sett i lys av begrepet om likeverd . . . . .	82
Har begrepet likeverd en rettslig betydning? . . . . .	83
Likeverdig opplæring, men ikke optimal . . . . .	86
Vilkår for den tilpassede opplæringen i framtiden . . . . .	88
Noen refleksjoner om rettighetstematikken . . . . .	90
Individuell rettighet på bekostning av en potensiell styrke i fellesskapet? . . . . .	93
Referanser . . . . .	95

## DEL II ANALYSER AV DOKUMENTER OG VEILEDNINGER

### Kapittel 5

<b>Et felles nasjonalt tilsyn: Om rammeverk og reformbaner gjennom historien . . . . .</b>	<b>99</b>
<i>Kirsten Sivesind, Guri Skedsmo og Jeffrey Hall</i>	
Innledning . . . . .	99
Teoretiske perspektiver og begrepsavklaringer. . . . .	100
Regimer og reformbaner . . . . .	100
Hva er tilsyn? . . . . .	101
Former for tilsyn . . . . .	102
Bruk av regler og standarder i tilsyn . . . . .	102
Reform og tilsyn: En historisk gjennomgang . . . . .	104
Lov og lojalitet i tilsynsarbeidet (1876–1920) . . . . .	104
Pedagogikk, forsøk og utvikling (1920–1980) . . . . .	105
Politikk, kvalitet og ytelser (1980–2007) . . . . .	106
Reformbaner i tilsynsarbeidet. . . . .	110
Rammeverk for tilsyn 2008 . . . . .	110
Retningslinjene for tilsyn 2010 . . . . .	112
Håndboken 2013. . . . .	113
Drøfting . . . . .	115
Referanser . . . . .	119

**Kapittel 6****Metode for tilsyn – en juridisk og retts sosiologisk vurdering av hjelpemidlene for gjennomføring av tilsyn i skolen** . . . . . 123*Kristian Andenæs*

Innledning . . . . .	123
En juridisk og retts sosiologisk vurdering av metodeboka . . . . .	125
Rettslige rammer for hvordan tilsynet skal utføres (s. 14–19) . . . . .	125
Klargjøre rettslige krav (s. 31–39) . . . . .	126
Klargjøre sakens faktiske forhold – opplyse saken (s. 48–55) . . . . .	129
Vurdere faktum opp mot de rettslige kravene (s. 64–68) . . . . .	130
Metodebokas egnethet . . . . .	130
Rettsliggjøring og rettslig styring . . . . .	131
Skolens rettsanvendelse . . . . .	133
Rettsanvendernes forutsetninger og lovgivningens begrensninger . . . . .	133
Avslutning . . . . .	135
Referanser . . . . .	137

**Kapittel 7****Spesialundervisning i spenningsfeltet mellom juridisk regelverk og lokal praksis** . . . . . 138*Camilla Herlofsen og Sven Nilsen*

Innledning . . . . .	138
Juridisk regelverk – lover, forskrifter og retningslinjer . . . . .	139
Spesialundervisningens tiltakskjede – sentralt regelverk og retningslinjer og lokal praksis . . . . .	141
Kort om forskningsmetodisk tilnærming . . . . .	142
Lokal praksis i det enkelte ledd i tiltakskjeden . . . . .	143
Sammenhengen mellom leddene i tiltakskjeden . . . . .	145
Lærer erfaringer med sakkyndig vurdering, enkeltvedtaket og IOP . . . . .	146
Lærer erfaringer som er knyttet til rammefaktorer . . . . .	149
Avsluttende drøfting . . . . .	152
Referanser . . . . .	156

**DEL III PROFESJONSUTØVELSE****Kapittel 8****Rektors blikk på opplæringslovens rettslige regulering** . . . . . 161*Jorunn Møller og Kirsten Sivesind*

Innledning . . . . .	161
Perspektiver på rettslig regulering og skjønn . . . . .	162

Det profesjonelle skjønnnet . . . . .	162
Retten til spesialundervisning. . . . .	163
Retten til et godt psykososialt miljø . . . . .	165
Tilpasset opplæring som prinsipp . . . . .	166
Spørreundersøkelse: Utvalg og datainnsamling. . . . .	167
Presentasjon av funn. . . . .	168
Ledelse ved egen skole . . . . .	168
Tilpasset opplæring . . . . .	170
Spesialundervisning, et godt psykososialt skolemiljø og retten til å klage . . . . .	171
Kompetanseutvikling blant de ansatte . . . . .	174
Nasjonalt tilsyn . . . . .	175
Oppsummering av funn. . . . .	177
Diskusjon og avsluttende kommentarer . . . . .	177
Referanser . . . . .	180

## Kapittel 9

### Et godt psykososialt skolemiljø – rettslig regulering og yrkesetiske

<b>normer</b> . . . . .	182
-------------------------	-----

*Jorunn Møller og Eli Ottesen*

Innledning . . . . .	182
Analytisk tilnærming . . . . .	183
Perspektiver på «profesjonalitet» og «profesjonelt skjønn». . . . .	183
Organisasjonsrutiner som koblingsmekanisme . . . . .	184
Metodisk og analytisk tilnærming . . . . .	186
Presentasjon av resultater . . . . .	188
Et godt psykososialt miljø . . . . .	188
Aktivt og systematisk arbeid for å fremme et godt psykososialt miljø (§ 9a-3) . . . . .	189
Internkontroll (§ 9a-4). . . . .	190
Snarest mulig behandle saken (§ 9a-3) . . . . .	191
Diskusjon. . . . .	192
Avsluttende kommentarer . . . . .	195
Referanser . . . . .	197

## Kapittel 10

<b>Profesjonell skjønnsetøvelse og kravet til tilpasset opplæring</b> . . . . .	199
---	-----

*Jorunn Møller og Berit Karseth*

Innledning . . . . .	199
Profesjonelt skjønn og mekanismer for ansvarliggjøring . . . . .	200

Kontekst og valg av metode . . . . .	202
Presentasjon av resultater . . . . .	203
Forståelse av tilpasset opplæring . . . . .	203
Mekanismer for ansvarliggjøring . . . . .	205
Diskusjon og oppsummerende kommentarer . . . . .	212
Referanser . . . . .	215

## **Kapittel 11**

### **Rektor i et spenningsfelt: Mellom skolens rammer og forventninger til tilpasset opplæring . . . . .**

216

*Eli Ottesen, Stine Jeppesen og Kersti Kelder*

Innledning . . . . .	216
Rammenes betydning for rektors handlingsrom . . . . .	217
Metode . . . . .	219
Resultater . . . . .	220
Hva er tilpasset opplæring? . . . . .	220
Hvordan opplever rektorene handlingsrommet? . . . . .	222
Diskusjon . . . . .	223
Avsluttende kommentarer og implikasjoner . . . . .	226
Referanser . . . . .	227

## **Kapittel 12**

### **Opplæringsloven og kommunal styring . . . . .**

229

*Jorunn Møller*

Innledning . . . . .	229
Aspekter ved kommunal styring av skolen . . . . .	230
Kommunen som politisk organ og forvaltningsorgan . . . . .	230
Spenninger mellom statlig styring av skolen og kommunalt selvstyre . . . . .	231
Analytiske begreper og metodisk refleksjon . . . . .	232
Perspektiver på ansvarliggjøring i skolen . . . . .	232
Metodiske refleksjoner . . . . .	233
Presentasjon av funn . . . . .	234
Data som grunnlag for styring . . . . .	234
Tilsyn som styringsstrategi . . . . .	236
Krav og forventning til kompetanse . . . . .	239
Kort oppsummering av funnene . . . . .	241
Drøfting og avsluttende kommentar . . . . .	241
Referanser . . . . .	243

**Kapittel 13****Rettslig reglering og professionella normer som påvirker rektors ledarskap** . . . . . 245*Ulf Leo*

Inledning . . . . .	245
Rettslige og professionella normer . . . . .	246
Skollagen – en ramlag som ska tolkas och förhandlas . . . . .	248
Styrning av den svenska skolan – och rektors position . . . . .	249
Förrättsligande, förväntanstryck och ansvarighet som påverkar rektorer . .	251
Att synliggöra normer i praktiken. . . . .	255
Professionell reproduktion av normer. . . . .	256
Att styras av rettslige og professionella normer . . . . .	257
Referenser . . . . .	258

**DEL IV NASJONALT TILSYN****Kapittel 14****Tilsyn – en hjelp i forebyggende arbeid med skolemiljøet?** . . . . . 263*Vibeke N. Holm og Jorunn Møller*

Innledning . . . . .	263
Teoretiske perspektiver . . . . .	264
Skolen som organisasjon og institusjon . . . . .	264
Fortolkning av pålegg fra overordnede i et translasjonsteoretisk perspektiv. . . . .	265
Metode . . . . .	267
Undersøkelsens kontekst . . . . .	267
Utvalg, informanter og datainnsamling . . . . .	269
Funn og drøfting . . . . .	269
Forebyggende tiltak . . . . .	269
Ressurser for å utnytte handlingsrommet . . . . .	271
Avslutning . . . . .	276
Referanser . . . . .	277

**Kapittel 15****Nasjonalt tilsyn: Et skritt fra lovregulering til evaluering av innhold?** . . 279*Jeffrey Brooks Hall*

Innledning . . . . .	279
Styring og lovregulering i skandinavisk tilsynspolitik: Kontekst og teoretiske perspektiver . . . . .	280
Metodologisk tilnærming i studien. . . . .	282

Historisk overblikk over tilsyn i Norge og inspeksjon i Sverige . . . . .	284
Styringsformer i lovtekster og forskrifter. . . . .	285
Styringsformer i stortingsmeldinger/parlamentsdirektiver og offentlige utredninger . . . . .	286
Styringsformer i offentlige rapporter og evalueringer . . . . .	289
Drøfting . . . . .	291
Avsluttende kommentarer . . . . .	292
Referanser . . . . .	293

## DEL V AVSLUTTENDE KOMMENTARER OG OPPSUMMERENDE ANALYSE

### Kapittel 16

<b>Skolan – ett Multi Governance Prosjekt</b> . . . . .	299
<i>Håkan Hydén och Per Wickenberg</i>	
Inledning . . . . .	299
Normkonflikter . . . . .	300
Hur löses spänningar och konflikter? . . . . .	304
Förrättsligande . . . . .	304
Rättsliga standards . . . . .	305
Tillsyn . . . . .	306
Imitation . . . . .	308
Normbalans . . . . .	308
Aktörs- och professionsperspektiv. . . . .	311
Administrativt skolansvariga – skolesjefer og utdanningsdirektører. . . . .	311
Rektorer och skolledare . . . . .	312
Skoleleder, ledningsgrupper og lærere. . . . .	314
Avslutningsvis . . . . .	315
Referenser . . . . .	316
<b>Vedlegg</b> . . . . .	318
Oversikt over masteroppgaver knyttet til LEXEL-prosjektet . . . . .	318
<b>Forfatterpresentasjoner</b> . . . . .	319
<b>Stikkord</b> . . . . .	323



# Forord

Skoleledere må forholde seg til en lang rekke lover og forskrifter, og rettslige spørsmål får stadig større oppmerksomhet i utdanningssystemet, blant annet gjennom et felles nasjonalt tilsyn. Men hvordan fortolker og håndhever skoleledere lovverket i samspill med andre aktører? Hvordan omformes rettslige standarder til profesjonell handling i den lokale skolen? Hvilke vurderinger og beslutninger tas fortløpende av skoleledere i lys av utdanningspolitiske satsingsområder som felles nasjonalt tilsyn av skolen? Dette er noen av de spørsmålene som denne boka søker å gi svar på.

Boka er en vitenskapelig antologi som bygger på resultatene fra et forskningsprosjekt som har hatt støtte av Norges forskningsråd. Prosjektet fikk akronymet LEXEL (Legal Standards and Professional Judgement in Educational Leadership), og vi har satt søkelyset på tre områder i opplæringsloven: *elevenes rett til et godt psykososialt skolemiljø, retten til spesialundervisning og kravet om tilpasset opplæring til alle*. I prosjektet har pedagoger, jurister og rettssosiologer samarbeidet om å belyse problemstillingene. Det har også vært et mål at resultatene fra dette forskningsarbeidet kan gi grunnlag for mer relevant kompetanseheving for skolens ansatte slik at arbeidet for den enkelte skoleleder på dette komplekse og krevende området kan forbedres.

Vi vil takke Norges forskningsråd som med sin finansiering gjennom programmet «Utdanning 2020» har muliggjort dette prosjektet. En stor takk går til rektorer og lærere, skoleeiere, utdanningsdirektører, pedagoger og jurister på regionalt nivå som har vært villige til å dele sine erfaringer, kunnskap og forståelse med oss i prosjektet. Denne boka hadde ikke vært mulig å skrive uten deres medvirkning, tillit og engasjement.

Boka hadde heller ikke blitt til uten et inspirerende forskerfellesskap på tvers av institutter og fakulteter hvor vi sammen har prøvd å forstå hva slags innsikt datamateriale kunne gi oss. Vårt internasjonale Advisory Board har underveis gitt oss verdifulle innspill til analyseringen av data. En takk gis derfor til professorene Jenny Ozga, Peter Gronn, Bill Koski, Per Wickenberg, Håkan Hydén, Kirsten Ketscher og Olof Johansson. I tillegg har vi hatt en nasjonal referansegruppe der Brit Jakobsson, Anne Tove Strande, Stein Kjelland Olsen, Jan Sivert Jøsendal, Solveig Hvidsten

Dahl og Berit Anne Halkjelsvik har deltatt. En stor takk til referansegruppa for deres konstruktive og nyttige kommentarer til design, datainnsamling og analyser, og forslag til strategier for spredning av resultatene fra prosjektet.

Juni, 2016

*Kristian Andenæs og Jorunn Møller*