



UiO : **Institutt for lærerutdanning og skoleforskning**
Det utdanningsvitenskapelige fakultet

Nasjonalt tilsyn: skolens plikter og sikring av elevenes rettigheter
- *Dialog, råd og veiledning under tilsynet*

Jeffrey Hall (PhD)
Postdoktor



Årskonferanse 2018
6.-7. juni 2018, Scandic Alta
Nettverk for miljørettet folkehelsearbeid
Tema: Helse i plan, beredskap og tilsyn

- LEXEL-prosjektet
- Profesjonelt skjønn og rettsliggjøring i skolen
- Rettigheter og prinsippet om barnets beste
- Kap. 9a i Opplæringsloven
- Tilsyn: veiledning og støtte



LEX-EL (2012-2016)– prosjektets mål

- ❑ *‘Legal Standards and Professional Judgment in Leadership’* (LEX-EL)
- ❑ Samarbeid mellom forskere fra utdanningsvitenskap og jus
- ❑ Prosjektet undersøkte hvordan ledere på ulike nivåer i skolen fortolker og håndhever lovverket i et samspill med andre aktører.
- ❑ Prosjektleder: Professor Jorunn Møller
- ❑ Prosjektet tok opp sentrale sider ved rettsliggjøringen av utdanningssystemet og den økte betydningen juridiske standarder har fått gjennom nasjonalt tilsyn.
- ❑ Fokus var på elevenes rett til et godt psykososialt miljø (kap. 9a), retten til spesialundervisning (§5-1) og kravet om å gi tilpasset opplæring til alle (§1-3). I tillegg ble det rettet fokus mot felles nasjonalt tilsyn (§14-1).

<http://www.uv.uio.no/ils/forskning/prosjekter/legalstandardsedu/>

Profesjonelt skjønn

Skjønnsutøvelse er kjernen i de profesjonelles arbeid

Rettslig regulering av utdanning bidrar til å skape felles forståelse av hvilke krav som stilles



Men langt fra alt kan reguleres i detalj. Dermed skapes et rom for skjønnsansvendelse.

Skjønnen defineres i forhold til de rettslige standardene , den aktuelle situasjonen og et pedagogisk kunnskapsgrunnlag

Trengs mer rettsliggjøring i skolen?

Rettsliggjøring kan også forstås som et resultat av svakheter ved vårt demokratiske system, når de som forvalter myndighet, ikke har løst sine oppgaver på tilfredsstillende måte (Andenæs, 2016).

- Rettsliggjøring kan innebære at friheten for den enkelte innskrenkes, men også til å sikre individers frihet
- Hvor går grensene for rettslig regulering?



Mulige konsekvenser av for mye lovregulering

- Rommet for profesjonelt skjønn i rollen som iverksetter av offentlig politikk reduseres
- Pedagogenes faglige autoritet kan tape i samspillet med juristene
 - Dokumentasjon tar tid fra kjernevirksomheten
 - Dokumentasjonen som skal gjøre virksomheten tryggere og sikrere, kan ende opp med å skape mer usikkerhet i personalet
 - Skolens personale blir redd for å gjøre feil

(Møller, 2017)

Hva er en rettighet?

- En rett som om nødvendig kan gjennomtvinges ved domstolenes hjelp
- Alternativt;
 - Fylkesmannen som klageinstans – pålegg - oppl.
 - § 15- 2
 - Fylkesmannens lovlighetskontroll – pålegg – oppl.
 - § 14-1 (tilsyn), kommuneloven § 59
 - Sivilombudsmannen
- Forholdet mellom rett og plikt

Elever og læringsmiljø: noen sentrale rettsbestemmelser

- FNs barnekonvensjon (art. 3, nr. 1) og Norges grunnlov: Prinsippet om barnets beste – «Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn» (Gr.l. § 104, endr. 2014)
- Oppl. § 9 a-2 om *Retten til et trygt og godt skolemiljø*: «Alle elever har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring».
- Forskrift om *Miljørettet helsevern i barnehager og skoler* m.v: «Bidra til at miljøet i barnehager, skoler og andre virksomheter som nevnt i § 2 fremmer helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold samt forebygger sykdom og skade.

«Barnets beste» som rettsprinsipp og rettighet

- En plikt som innbefatter stat, kommune og den enkelte skole: barnets beste skal være utgangspunkt for alle handlinger som berører barn, og det skal synliggjøres at det er tatt slike hensyn i alle faser av saksbehandlingen. Det må tas stilling i hver enkelt sak utfra hva som er de konkrete omstendighetene
- Barnet skal høres, og det innebærer en plikt til å gi barnet en mulighet til å forstå det som foregår. Retten til å bli hørt gjelder alle barn, uavhengig av alder, modenhet eller funksjonsnivå
- Det skal legges «behørig vekt» på barnets synspunkter – men det er de voksne som har ansvar for å fatte beslutninger
- Rask saksbehandling, etterprøvbarhet, klageordninger

(Sandberg, 2016)

«Barnets beste» i LEX-EL-prosjektet

- I alle skolene opplevde vi at informantene var sterkt verdibaserte i sine utsagn. De ga uttrykk for omsorg for elevene, og for en bred forståelse av skolens mål: **Å lære elevene å mestre sine liv i vid forstand**. Det faglige arbeidet og arbeidet med sosial kompetanse ble vurdert som to sider av samme sak.
- Informantene viste stor tillit til egne og kollegers evne til profesjonsutøvelse
- Det ble ofte henvist til «barnets beste» som begrunnelse for tiltak

MEN

- «Barnets beste» synes oftest å bygge på *egne* etiske og pragmatiske vurderinger, snarere enn lov, forskrift eller skolens formelle rutiner.
- Prinsippet om elevens rett til å bli hørt følges ikke alltid
- Spørsmålet blir da hvor vidt elevenes rettigheter ivaretas.

Eksempel fra Opplæringsloven (1998): Kap. 9a - elevenes rett til et godt fysisk og psykososialt arbeidsmiljø

Bakgrunn

- Grunnskoleloven av 1969 § § 16, 22 – rett til et godt psykososialt miljø
- Ny bestemmelse i opplæringsloven, kap. 9a (april 2003) – rett til et godt miljø + følge reglene om enkeltvedtak
- Nytt kap. 9a i opplæringsloven (august 2017) – rett til godt miljø + nulltoleranse + skriftlig plan og plikt til å dokumentere aktivitetsplikten.

Hva er 'det nye' i oppl. Kap 9a?

- Enkeltvedtak er erstattet med skriftlig plan, hvor loven stiller visse innholdskrav
- Krav til dokumentasjon av hvordan aktivitetsplikten blir fulgt opp
- Fylkesmannens rolle
- Informasjonsplikt
- Varslingsplikt til rektor og skoleeier
- Sanksjoner mot skolen og personell

Hva innebærer «aktivitetsplikt»?

- Følge med (gjelder alle ansatte)
- Gripe inn
- Varsle rektor, varsle skoleeier
- Undersøke nærmere
- Sette inn nødvendig tiltak
- Dokumentere:
 - Lage en plan når det blir en sak
 - Dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten
- § 9 a-5. Skjerpet aktivitetsplikt dersom en som arbeider på skolen krenker en elev

Elevens rett til et godt psykososialt miljø

- Trinnvise prosedyrer som er diskutert i personalet og publisert på skolens web-sider. Ikke alltid godt kjent i personalet.
- Prosedyrer er forankret i tolkninger av lovverket og veiledninger
- Lærernes profesjonelle vurdering av situasjonen avgjør om saken tas videre
- Rektors profesjonelle vurdering avgjør om det skal fattes enkeltvedtak eller (fra 2017) aktivitetsplikten inntreffer (hvis ikke elev eller foreldre krever det)
- MEN: Det er uklart hva det profesjonelle skjønnnet bygger på
- Det er uklart hvilke hensyn som ligger til grunn når tiltak iverksettes
- Det er uklart hvordan skolen dokumenterer eventuelle tiltak

(Møller, 2017)

Med loven som rettesnor – kunnskapsformer i lærernes arbeid med det psykososiale miljøet

- Lærerne styres stadig mer av detaljerte tekster; av opplæringslov, læreplaner, kursplaner, kunnskapskrav, støttemateriell og allmenne råd.
- Lærerne må også i høy grad produsere tekster selv (konkretisere kunnskapskrav, konstruere vurderingsmatriser, dokumentere handlinger og oppdatere individuelle mål i læringsplattformer, mm.).
- Skolens arbeid mot krenkende behandling skjer i en kontekst som preges av «litigation mentality» (rettstvist-mentalitet)
- Den erfaringsbaserte kunnskapen blir i økende grad ugyldig og utilstrekkelig i denne sammenhengen.
- Man blir redd for å gjøre feil.
- Formuleringene veies på gullvekt for å unngå misforståelse

(Hult & Lindgren, 2016)



Hva er tilsyn?

«Ulike måter som regulering, med bakgrunn i lovverk, forskrifter og gjennom tilsyn og inspeksjon, kan styre menneskelige handlinger og dermed kontrollere hvordan f.eks. skoleeiere og skoleledere ivaretar sitt ansvar som lovforvaltere og tolkere av regelverket»

(Hall, 2016a)

«*State School Inspection: The Norwegian Example*»

Datamateriale og metoder: tre delstudier med fokus på statlig tilsyn i skolesektoren

- Studie I: Sammenliknende dokumentanalyse av lovtekster og styringsdokumenter i Norge og Sverige
- Studie II: Intervjuer med tilsynsteam og utdanningsdirektører i tre fylker
- *Studie III: Observasjoner* av tilsynsprosessen i tre ulike kommuner

(Hall, 2016a)

Observasjonsdata (Studie III)

Municipalities/schools	Inspection process	Participants	Points of observation	Documents
Municipality/school A Primary school	Piloting/ enactment phase	Inspection team A School principal Department heads Teachers Observer	1. Opening meeting 2. Interview with principal 3. Group interview with department heads 4. Group interview with teachers 5. Closing meeting	-Inspection handbook -Pre-inspection documents -Self-evaluation (SSE) forms -Preliminary inspection report (PR) -Power Point presentation of PR -Final inspection report
Municipality/school B Lower-secondary school	Enactment phase	Inspection team B School principal Teachers Observer	6. Opening meeting 7. Interview with principal 8. Group interview with English teachers 9. Closing meeting	-Inspection handbook -Pre-inspection documents -Self-evaluation (SSE) forms -Preliminary inspection report (PR) -Power Point presentation of PR -Final inspection report
Municipality/school C Primary school	Enactment phase	Inspection team C School principal Teachers Observer Educational Director	10. Opening meeting 11. Interview with principal 12. Group interview with teachers 13. Closing meeting	-Inspection handbook -Pre-inspection documents -Self-evaluation (SSE) forms -Preliminary inspection report (PR) -Power Point presentation of PR -Final inspection report

Hovedfunn i Studie III

- ❑ Observasjonsstudien viser et skifte i sammensettingen av styringsverktøy (håndboken), fra å fokusere på lovlighetskontroll til også å inkludere evaluerende elementer
- ❑ Egenevalueringen spiller en større rolle enn tidligere, og skolene som er under tilsyn bidrar med store dokumentasjonsmengder
- ❑ Metodehåndboken, sammen med de mange sjekklisterne ('templates'), strukturerer og dermed styrer gjennomføringen av samtalene mellom tilsynsmyndigheter og skoleledere, lærere og andre aktører

(forts.)

- ❑ Tilsyn av skoler er nå rettet inn mot elevenes læringsutbytte, og skolenes og lærernes rutiner for underveisvurdering er gjenstand for evaluering

- ❑ Positivt: Spørreskjema til elever tas i bruk som datagrunnlag i utforming av det stedlige tilsynet

Tilsyn: fra lovregulering til evaluering av innhold?

- Metodeboken for nasjonalt tilsyn; en betydelig kursdreining – ikke bare lovlighetskontroll, men også (tilbud om) veiledning i kombinasjon med evaluering av innhold. Tilsynsmyndighetene går nærmere inn på skolens indre liv – gjelder blant annet underveisvurdering der det stilles spørsmål til læreres formative vurderingspraksis.
- Større grad av egenevaluering enn tidligere; mer i retning av andre europeiske land
- Sjekkliste og maler styrer i stor grad samtalen mellom tilsynsmyndighetene og aktører på skolenivå; viktig informasjon går tapt?
- Rom for dialog og læring?
- Mer kontroll og styring gjennom nye former for evaluering?

Fremtidens tilsyn av skolen: mer veiledning og støtte?

«Det at det er samme instans og personer som foretar tilsyn og som veileder, vil kunne bidra til en enhetlig styring og målrettet statlig innsats, noe som kan gi god læringseffekt lokalt»

(Meld. St. 17, 2013, kap. 7.4)

- Tydelig behov for juridisk veiledning av skoleledere, skoleeiere og pedagogisk personale – krevende balansegang for ledere i skolen, som ofte står ovenfor motstridende krav og hensyn
- Men: slik tilsynet er utformet, og i forhold til ressursene som er tilgjengelig, er det lite rom for nødvendig veiledning av skolene
- Behov for en omrokking av ressursene hos fylkesmannsembetene som gjennomfører tilsyn – mer tid til dialog på skolenivå?

(Hall, 2017a, 2017b)

Takk for oppmerksomheten!

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*. Oslo: Universitetsforlaget. s. 123-137.

Andenæs, K. & Møller, J. (red.) (2016). *Retten i skolen - mellom pedagogikk, juss og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget. ISBN 9788215026671.

Hall, J. B. (2016a). *State School Inspection: The Norwegian Example*. Avhandling for graden Ph.D. Universitetet i Oslo.
<https://www.duo.uio.no/handle/10852/53233>

Hall, J. B. (2016b). Nasjonalt tilsyn: et skritt fra lovregulering til evaluering av innhold? I: K. Andenæs & J. Møller (red.), *Retten i skolen - mellom pedagogikk, juss og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget. s. 279-296.

Hall, J. B. (2017a). "Governing by templates" through new modes of school inspection in Norway. *Journal of Educational Change*, 18(2), 161-182. <http://dx.doi.org/10.1007/s10833-017-9295-y>

Hall, J. B. (2017b). Statlig tilsyn av skoler i Norge: sikring av likeverdig opplæring?. I: S. Scheutz (red.) *En likvärdig skola för alla (3)*. Uppsala: Lustus Förlag. ISBN [9789176789940](https://www.isbn-international.org/number/9789176789940). s. 37-56.

Hult, A. & Lindgren, J. (2016). Med lagen som rättesnöre – kunskapsformer i lärares arbete mot kränkande behandling. *Utbildning & Demokrati*, 25 (1), 73-93.

Møller, J. (2017). *Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk*. Skolelederkonferansen «Ledelse og kvalitet i skolen», 9.-10.2.2017. Stjørdal.

Sandberg, K. (2016). Barnets beste i skolen. I: K. Andenæs & J. Møller (red.), *Retten i skolen - mellom pedagogikk, juss og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget. s. 40-53.

<https://www.nrk.no/finnmark/flere-saker-om-mobbing-i-skolene-i-finnmark-enn-i-resten-av-landet-1.13910251>

<http://www.uv.uio.no/ils/forskning/prosjekter/legalstandardsedu/>

<http://www.uv.uio.no/ils/forskning/aktuelt/aktuelle-saker/2017/tilsyn-i-skolen.html>