



UiO : Det utdanningsvitenskapelige fakultet

# Retten i skolen – mellom pedagogikk, juss og politikk

Skolelederkonferansen «Ledelse og kvalitet i skolen»  
9. – 10. februar 2017, Scandic Hell, Stjørdal



Jorunn Møller

Institutt for lærerutdanning og skoleforskning

# Forelesningens struktur



- Kort om LEXEL-prosjektet
- Veien fra lov til praksis
- Om rettsliggjøring i skolen
- Profesjonelt skjønn og skolelederens ansvar
- «Barnets beste» som rettsgrunnlag
- Kunnskapsformer i arbeidet med å sikre et godt psykososialt miljø
- Betydningen av felles nasjonalt tilsyn
- To styringslogikker og mulige konsekvenser

## LEXEL-prosjektet (2012 – 2016)

I prosjektet har vi undersøkt hvordan ledere på ulike nivåer i skolen fortolker og håndhever lovverket i et samspill med andre aktører.

Prosjektet har tatt opp sentrale sider ved rettsliggjøringen av utdanningssystemet og den økte betydningen juridiske standarder har fått gjennom nasjonalt tilsyn. Fokus er på elevenes rett til et godt psykososialt miljø, retten til spesialundervisning og tilpasset opplæring.



# Forskerteam

## Det utdanningsvitenskapelig fakultet:

- Jorunn Møller (project leader), Eli Ottesen, Berit Karseth, Kirsten Sivesind



## Det juridiske fakultet

- Kristian Andenæs, Kirsten Sandberg, Henning Jakhelln



## Stipendiater finansiert av NFR

- Jeff Hall (UV)
- Trond Welstad (JUS)



## Postdoktorer som har vært assosiert med prosjektet

- Guri Skedsmo (UV)
- Helga Aune (JUS)





## Lover *regulerer* sosiale praksiser

- Ved å sette standarder for virksomheten
- Ved å pålegge virksomheten å følge bestemte prosedyrer
- Ved å gi subjekter rettigheter
- Ved å skape/legitimere holdninger



(Sentrale) forskrifter *utfyller* lovens bestemmelser og gjelder rettigheter og plikter for et ubestemt antall personer



Veiledere og rundskriv er *tolkninger* av lover og forskrifter som skal gi hjelp til å iverksette disse



Tolkninger, holdninger, formelle og uformelle rutiner, prosedyrer og praksiser i kommunene, på skolene, og i «hverdagshandlingene»

# Om rettsliggjøring i skolen

Alle er enige om at det skjer en rettsliggjøring, men hva betyr det?

- at vi får mer regler i skolen?
- at juristene og domstolene overtar makt?
- at juridiske strukturer og prosesser får en mer fremtredende posisjon i den lokale skole og regulerer mellommenneskelig forhold?
- at det skjer en byråkratisering av skolen?
- at det er en del av globaliseringen?



## Rettsliggjøring – en definisjon

«Rettsliggjøring innebærer at større områder og flere detaljer i samfunnslivet er regulert av lover og direktiver, at domstolars og andre rettslige institusjoners beslutninger øker på bekostning av politiske og administrative organer, og at interesser i økende grad blir formulert som et rettskrav» (Østerud et al., 2003, s. 116).

# 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?





# 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 skjønnsanvendelse.

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

## **Skjønn er resonnering om hva som bør gjøres i enkelttilfeller**

(Grimen & Molander 2008):

- Valg mellom tillatte alternativer på grunnlag av egne vurderinger
- Resonnementer som ligger til grunn for de valgene man gjør: gode argumenter, forpliktelse til å begrunne, rett til å utøve skjønnsmyndighet

**Kilder til kunnskap** som ligger til grunn kan være

- Faglig kunnskap – f.eks. juridisk kunnskap, pedagogisk kunnskap
- Systemkunnskap – f.eks. om regler for forvaltning, om muligheter og begrensninger for handling
- Kunnskap om situasjonen – f.eks. ulike interessenters beskrivelse av problemet

**Dilemmaer** oppstår når ulike typer kunnskap oppleves å stå i motsetning til hverandre

## 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 og skaper stress og frustrasjon
  - Dokumentasjonen som skal gjøre virksomheten tryggere og sikrere, ender opp med å skape mer usikkerhet i personalet
  - Skolens personale blir redd for å gjøre feil
  - Arbeidet med konflikthåndtering endres

## «Barnets beste» - rettsgrunnlaget

Barnekonvensjonen, artikkel 3, nr. 1  
«Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn».



Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. (§104, endret i 2014)



## «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 beslutninge.r
- Rask saksbehandling, etterprøvbarhet, klageordninger



## «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.

# Elevens rett til et godt psykososialt miljø

Trinnvise prosedyrer som er diskutert i personalet og publisert på skolens interne og eksterne web-sider. Disse er ikke alltid godt kjent i personalet. Konflikter som oppstår håndteres på lavest mulig nivå.



- 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 (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



## Rettslig og pedagogisk grunnlag for skjønnsutøvelse

- Rektor har et særskilt ansvar for å forvalte sitt ansvar for skolens samlede virksomhet i samsvar med krav om rettsikkerhet, underbygget av et godt rettslig og pedagogisk skjønn.
- I klagesaker viser skoleledere at de har god kjennskap til lov og regelverk når de begrunner tiltak. Men loven synes ikke å være like tydelig til stede i de praktiske vurderingene som går forut for beslutninger.
- Lærere synes å ha dårligere kjennskap til lov og regelverk.



# Spenninger mellom rettslig og pedagogisk skjønn i skolen

- Spenning mellom den rettslige reguleringen, etablerte profesjonsnormer og forståelsen av hva som er skolens oppdrag
- Spenning mellom erfaringsbasert/tolkende kunnskap og byråkratisk/juridisk/regelstyrt kunnskap (i form av skriftlig dokumentasjon)
- Spenning mellom krav til rask og korrekt saksbehandling og redselen for å gjøre feil



# 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





# Erfarte dilemmaer i utøvelse av skjønn

- mellom **rettslig regulering** som fokuserer enkelteleven og **et pedagogisk skjønn** som omfatter både enkeltelever og hele elevgruppen
- mellom **økonomiske betingelser** og kravet om å sørge for **tilpasset opplæring** for **alle** elever
- forventning fra skoleeier om å redusere ressursene som brukes på spesialundervisning. Rektorer og lærere er redd for at de elevene som trenger spesialundervisning, ikke får sine rettigheter ivaretatt godt nok.



## Tilsyn: fra lovregulering til evaluering av innhold?

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



## Endrede forventninger til skolens lokale arbeid med kvalitet

	<b>Styring basert på tillit til lokal skole</b>	<b>Styring basert på forventninger til resultater</b>
<b>Autonomi for hvem?</b>	<b>Autonomi er en forutsetning</b> for læreres profesjonelle ekspertise og for å realisere en utdanning som kan møte den individuelle elevens behov.	Lærernes <b>autonomi er redusert</b> for å forbedre nasjonal likebehandling, garantere rettssikkerhet og nå de mål som er satt.
<b>Autonomi/kontroll over hva?</b>	Komplekse og kvalitative <b>mål må tolkes og håndteres på lokalt nivå</b> av lærerne	<b>Klare mål og kunnskapskrav</b> bidrar til involvering og <b>dialog om mål-oppnåelse</b> og grunner for manglende måloppnåelse
<b>Hvem kontrollerer og hvordan utøves kontrollen?</b>	<b>Hvert nivå er ansvarlig for sitt kvalitetsarbeid.</b> God utdanning oppnås ved samspillet mellom lærernes teoretiske kunnskaper og de praktiske aktivitetene som iverksettes	Et system med <b>forsterket nasjonal kontroll</b> hvor lærerne planlegger, gjennomfører og følger opp undervisning med støtte fra nasjonale veiledninger om systematisk kvalitetsarbeid.

## En studie om styring av skolen gjennomført i Sverige

- Hva slags syn på kunnskaper og verdier kommer til uttrykk i autoritative tekster tidsperioden 1990 - 2015?
- **Hvilke verb posisjonerer** læreres yrkesutøvelse og hvordan betinges dermed relasjonene mellom lærere og elever.
- **Forventningsstyring** har ikke erstattet **tillitsstyring**, men tillitsstyringen er komplettert med **store** innslag av forventningsstyring



## Implikasjoner for skoleledelse og klasseledelse

- Det rettslige og pedagogiske skjønnet må styrkes både hos skoleledere og lærere. Det er de som håndhever loven i praktisk skolehverdag.
- En konsekvens er at skolejuss må tematiseres både i lærerutdanningen og i rektorutdanningen
- Dilemmaene som oppstår i skjønnsutøvelsen må diskuteres og problematiseres i kollegiet på skolen, i rektorkollegiet, i samhandlingen mellom skoleeier og skole, og mellom nasjonale og lokale myndigheter og den enkelte skole.



## Refleksjon om ressursbruk i skolen

- Krevende balanse mellom økonomi og lovens intensjoner
- Ressurstildeling til skolen - flere stillinger lokalt for å følge opp regelverket eller tilsetting av flere jurister på regionalt og sentralt nivå?

# *Takk for oppmerksomheten*

