



Rapport
2025:24

Ny opplæringslov i praksis

Delrapport 1. Erfaringer fra første implementeringsår

Elin Borg, Thomas Dahl, Lene Korseberg, Hajra Tahir og Jørgen Smedsrud

Rapport
2025:24

Ny opplæringslov i praksis

Delrapport 1. Erfaringer fra første implementeringsår

Elin Borg, Thomas Dahl, Lene Korseberg, Hajra Tahir og Jørgen Smedsrud

Rapport	2025:24
Utgitt av Adresse	Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) Postboks 2815 Tøyen, 0608 Oslo. Besøksadresse: Økernveien 9, 0653 Oslo.
Prosjektnr.	21462
Oppdragsgiver Adresse	Utdanningsdirektoratet Postboks 9359 Grønland, 0135 Oslo
Fotomontasje	NIFU
ISBN	978-82-327-0753-9
ISBN	978-82-327-0754-6 (online)
ISSN	1892-2597 (online)



Copyright NIFU: CC BY 4.0

www.nifu.no

Forord

NIFU og NTNU Samfunnsforskning har fått i oppdrag fra Utdanningsdirektoratet å evaluere hvordan den nye opplæringsloven blir implementert og hvordan den fungerer i praksis. Dette er første rapport fra prosjektet som belyser hva som er nytt i lovverket, hvordan statsforvalterne har arbeidet med å tilrettelegge for implementeringen i kommuner og fylkeskommuner, samt hvordan det lokale nivået har tatt imot og forstått det nye loven i første fase av implementeringen.

Datagrunnlaget for rapporten består av dokumentanalyser av lovtekst og forarbeider, intervjuer med representanter fra statsforvalterembetene, og en spørreundersøkelse rettet mot kommuner, fylkeskommuner, rektorer og tillitsvalgte.

Elin Borg er prosjektleder for evalueringen og har hovedansvaret for rapporten. Medforfattere er Thomas Dahl, Lene Korseberg, Hajra Tahir og Jørgen Smedsrud. Nora Sønsteli og Ørjan Arnevig har bidratt med gjennomføringen av spørreundersøkelsene og tilretteleggingen av dataene, mens Wibeke Johansen og Sonia Tangen har deltatt i gjennomføringen av intervjuene med statsforvalterne. Eli Tronsmo har vært kvalitetssikrer for rapporten.

Vi vil rette en stor takk til alle statsforvaltere som har deltatt i intervjuer, og til kommuner, fylkeskommuner, rektorer og tillitsvalgte som har brukt tid på å svare på spørreskjema om den nye opplæringsloven. Deres innsats har vært avgjørende for å belyse hvordan loven har blitt tatt i mot det første året etter at den trådte i kraft.

Oslo, 01.12.2025

Vibeke Opheim
Direktør

Cay Gjerustad
Forskningsleder

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning.....	9
1.1 Om evalueringen av ny opplæringslov	9
2 Ny opplæringslov: Bakgrunn, organisering og rammeverk.....	12
2.1 Organisering av regelverket.....	13
2.2 Skjønnsmessige regler	14
2.3 Regelverketterlevelse	15
3 Data og metode	17
3.1 Dokumentanalyse	17
3.2 Spørreundersøkelse til rektorer, kommuner og fylkeskommuner	18
3.2.1 Utvalg og svarprosent	18
3.2.2 Representativitet.....	19
3.2.3 Analyser	21
3.2.4 Bakgrunn	22
3.3 Spørreundersøkelse til tillitsvalgte	22
3.3.1 Utvalg og svarprosent	22
3.3.2 Representativitet.....	23
3.4 Intervjuer med statsforvaltere.....	23
3.5 Metodiske refleksjoner.....	24
4 Opplæringsloven – aktørenes roller, plikter og ansvar	25
4.1 Er det noe nytt i den nye loven?	25
4.2 Hvem retter opplæringsloven seg mot?	26
4.2.1 Elevene	27
4.2.2 Voksne	32
4.2.3 Foreldrene.....	33
4.2.4 Lærerne	34
4.2.5 Skoleledelse.....	35

4.2.6	Kommuner og fylkeskommuner.....	36
4.2.7	PP-tjenesten	38
4.2.8	Statsforvalteren	38
4.3	Sammenfatning.....	39
5	Statsforvalterens rolle i implementeringen	40
5.1	Organisering og forberedelser i statsforvalterembetene	40
5.2	Iverksetting av det nye lovverket	42
5.3	Gode grep i implementeringen.....	45
5.4	En ny rolle for statsforvalteren – tydeligere ansvar og en sikkerhetsventil	47
5.5	Sammenfatning.....	48
6	Erfaringer med ny opplæringslov	50
6.1	Kjennskap til ny opplæringslov	50
6.2	Informasjonskilder og støttemateriell.....	51
6.3	Støtte og tilrettelegging i implementeringen av ny opplæringslov.....	56
6.4	Opplevelser av regelstyring og byråkrati	59
6.5	Vurderinger av regelverkets klarhet og brukervennlighet.....	61
6.6	Utfordrende regelverkområder	62
6.7	Tillitsvalgtes involvering i implementeringsarbeidet.....	64
6.8	Sammenfatning.....	65
7	Oppsummering og veien videre	67
7.1	Statsforvalterens rolle	67
7.2	Erfaringer fra implementeringsarbeidet.....	68
7.3	Veien videre i implementeringen og evalueringen	69
	Referanser.....	70
	Tabelloversikt.....	72
	Figuroversikt.....	73

Sammendrag

Dette er første delrapport i evalueringen av den nye opplæringsloven (2024–2027). Rapporten belyser hvordan loven er blitt implementert i den første fasen etter ikrafttredelsen 1. august 2024, og undersøker særlig hvilke endringer loven innebærer, hvordan statsforvalterne har tilrettelagt for implementeringen, og hvordan aktører i kommuner, fylkeskommuner, skoler og tillitsvalgtapparatet har mottatt og forstått lovverket. Funnene viser at innføringen av den nye opplæringsloven har bidratt til et betydelig løft i oppmerksomheten om regelverksetterlevelse, ansvar og profesjonelt skjønn i sektoren.

Datagrunnlaget består av dokumentanalyse av lov og forarbeider, intervjuer med samtlige statsforvalterembeter, og spørreundersøkelser til kommuner, fylkeskommuner, rektorer og tillitsvalgte. Til sammen gir materialet et bredt bilde av hvordan implementeringen har blitt organisert og erfart på ulike nivåer i styringskjeden.

Nye ansvarsroller og utvidet handlingsrom i lovverket

Analysen av selve lovteksten viser at loven på flere områder tilskriver aktørene i sektoren nye roller og ansvar. Ikke minst ser vi at den gir flere aktører, herunder lærere, rektorer, kommuner og fylkeskommuner et større handlingsrom enn tidligere. Loven representerer dermed en ikke ubetydelig endring av hvordan aktørene skal virke og forholde seg til hverandre. Vi mener at den nye loven innebærer en større myndiggjøring av aktørene i sektoren.

Opplevd klarhet, men krevende overgang til nytt regelverk

Analysen av intervjumaterialet og spørreundersøkelsene viser at den nye opplæringsloven oppfattes som nødvendig, ryddigere og mer tilgjengelig enn den forrige. Både språk og struktur vurderes som tydeligere, og loven oppleves blant aktørene å gi et mer helhetlig rammeverk for opplæringen. Samtidig viser disse analysene at overgangen til nytt regelverk har krevd omfattende forberedelser, og at arbeidet med å forstå og tolke de nye bestemmelsene har vært ressurskrevende, særlig i små kommuner og hos mindre statsforvalterembeter.

Statsforvalternes nøkkelrolle i implementeringsfasen

Statsforvalterne har hatt en sentral rolle som bindeledd mellom Utdanningsdirektoratet og kommunal sektor. Embetene har jobbet systematisk med intern kompetanseheving, felles tolkning og koordinert veiledning ut mot kommuner og fylkeskommuner. Implementeringsarbeidet har vært preget av høy aktivitet, både gjennom samlinger, webinarer og direkte dialog. Samtidig har embetene erfart forsinkede forskrifter og et stort informasjonsbehov i sektoren, noe som har ført til at flere måtte utvikle midlertidige tolkninger og materiell på egen hånd.

Varierende kjennskap og forståelse av loven i sektoren

Undersøkelsen viser at kjennskapen til den nye loven generelt er høy blant kommuner, fylkeskommuner og rektorer, men lavere blant tillitsvalgte. Utdanningsdirektoratet fremstår som den viktigste informasjonskilden, mens statsforvalterne har hatt særlig stor betydning for kommunene. Lovverket vurderes som mer forståelig og brukervennlig enn tidligere, men vurderingene blir gradvis mindre positive jo lenger ned i styringslinjen man kommer. Samtidig oppgir mange at de har fått et økt behov for juridisk kompetanse og tydeligere veiledning, særlig innen områdene individuell tilrettelegging (kapittel 11) og skolemiljø (kapittel 12).

Ulik grad av involvering og medvirkning

Flere statsforvaltere beskriver innføringen av loven som et utviklingsarbeid som har skapt engasjement og refleksjon om roller, ansvar og praksis. Samtidig opplever tillitsvalgte i mindre grad å ha vært involvert i implementeringsarbeidet. Manglende tid og arenaer for felles arbeid trekkes frem som barrierer for medvirkning.

Veien videre i evalueringen

I det videre arbeidet vil evalueringen undersøke hvordan lovverket fungerer i praksis, med særlig fokus på hvordan aktører i og rundt skolen tolker, forstår og operasjonaliserer lovbestemmelsene, og hvilke strukturer og rutiner som etableres for å sikre etterlevelse. Resultater vil bli presentert i en andre delrapport høsten 2026. Evalueringen avsluttes med en sluttrapport høsten 2027, som vil rette søkelyset mot endringer i regelverket etterlevelse over tid.

1 Innledning

Opplæringsloven med forskrifter danner de sentrale rammene for opplæringen i Norge og er avgjørende for å sikre at barn, ungdommer og voksne får god opplæring i et trygt og inkluderende miljø (opplæringsloven § 1-1). I juni 2023 vedtok Stortinget en ny opplæringslov som trådte i kraft 1. august 2024. Loven bygger i stor grad på tidligere bestemmelser, men inneholder også flere endringer og presiseringer som skal gjøre regelverket tydeligere, mer tilgjengelig og bedre tilpasset dagens og fremtidens opplæringsbehov. Innføringen av den nye loven markerer slikt sett et viktig skifte i styringen av grunnopplæringen, og gir samtidig en anledning til å undersøke hvordan lov- og forskriftsendringer omsettes til praksis i sektoren.

Implementering av nytt regelverk er en gradvis og omfattende prosess som involverer mange aktører på ulike nivåer. Hvordan den nye opplæringsloven forstås, formidles og tas i bruk av statsforvaltere, kommuner, fylkeskommuner, skolen og andre aktører, har stor betydning for hvordan loven faktisk virker i praksis.

Dette er første delrapporten fra evalueringen av den nye opplæringsloven (2024-2027). Her vil vi belyse implementeringen i den innledende fasen etter at loven trådte i kraft. Rapporten undersøker særlig hvordan sentrale aktører har arbeidet med å tilrettelegge for, forstå og anvende lovverket.

Analysen bygger på følgende datakilder: dokumentanalyse av loven og dens forarbeider, samtaler med Utdanningsdirektoratet, intervjuer med statsforvalterembetene, og spørreundersøkelser til aktører i kommuner, fylkeskommuner, samt rektorer og tillitsvalgte.

Formålet med rapporten er å gi et overordnet kunnskapsgrunnlag om den første fasen av implementeringen, hvordan aktører på ulike nivåer i sektoren vurderer den nye loven, hvilke prosesser som er satt i gang, og hvilke utfordringer og behov som har oppstått underveis.

1.1 Om evalueringen av ny opplæringslov

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, gjennomfører NIFU og NTNU Samfunnsforskning en evaluering av utvalgte deler av den nye opplæringsloven, med

hovedvekt på implementeringen av loven og regelverksetterlevelse på noen prioriterte områder. Evalueringen omfatter dermed ikke hele opplæringsloven, men retter seg mot både hvordan lovverket tas i bruk og hvordan utvalgte bestemmelser fungerer i praksis.

Hovedformålet med evalueringen er å frembringe kunnskap om regelverksetterlevelse knyttet til det nye lovverket. Dette innebærer å undersøke hvordan den nye loven blir implementert og hvordan den fungerer i praksis.

De overordnede problemstillingene for evalueringen er:

1. Hvordan forstår og implementerer ulike aktører den nye opplæringsloven med forskrifter?
2. Hvordan arbeider ulike aktører for å sikre regelverketterlevelse?

I tillegg til at evalueringen vil undersøke hvordan kommuner og fylkeskommuner støtter skolene i implementeringen og hvilken effekt ulike tiltak har, vil vi undersøke hvordan støtten fra direktoratet og statsforvalterne har fungert for å følge opp og tolke regelverket.

Evalueringen har tre deler, hvor vi følger prosessene fra sentralt til lokalt nivå. I tillegg til å undersøke det overordnede implementeringsarbeidet knyttet til ny opplæringslov, vil evalueringen ha særlig fokus på regelverketterlevelse på prioriterte videreførte områder, samt enkelte nye regler.

Evalueringen vil ha fokus på tre områder i loven som kommuner og fylkeskommuner, samt skoler, rapporterer som vanskeligere å følge enn andre. Dette gjelder 1) skolens aktivitetsplikt i reglene om skolemiljø, 2) tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging, samt 3) særskilt språkopplæring.

I tillegg vil evalueringen undersøke tre nye regelverkområder: 4) medvirkning, informasjonsplikt og skoledemokrati, 5) fjernundervisning og 6) statsforvalterens vedtakskompetanse i skolemiljøsaker. For disse områdene vil det være særlig relevant å identifisere hvorvidt de nye reglene fungerer etter hensikten, eventuelle utilsiktede konsekvenser.

I evalueringens første del, som beskrives i denne delrapporten, har vi vært opptatt av de sentrale endringene i det nye lovverket og første fase av iverksettingen. I neste del av evalueringen vil vi undersøke hvordan det nye lovverket fungerer i praksis. Da vil vi ha søkelys på hvordan ulike aktører (herunder statsforvaltere, fylkeskommune, kommune, skoler, foreldre og elever) tolker, forstår og operasjonaliserer det nye lovverket, samt hvilke strukturer og rutiner som er utviklet for å sikre regelverketterlevelse. Vi vil også gå nærmere inn på hvordan støtten fra direktoratet og statsforvalteren har fungert. Resultatene vil publiseres i en andre delrapport høsten 2026.

I evalueringens siste del vil vi undersøke hvorvidt regelverketterlevelsen på de prioriterte områdene ser ut til å øke over tid og hvorvidt de nye reglene fungerer

etter hensikten. Funnene vil bli presentert i prosjektets sluttrapport, som vil publiseres høsten 2027.

2 Ny opplæringslov: Bakgrunn, organisering og rammeverk

Arbeidet med ny opplæringslov bygger på erkjennelsen av at det tidligere regelverket, til tross for å være velfungerende på mange områder, hadde enkelte utfordringer (NOU (2019:23)). NOU 2019:23 peker særlig på to hovedutfordringer. For det første hadde regelverket blitt omfattende, fragmentert og lite oversiktlig, som følge av hyppige endringer og tiltagende innføring av nye regler. Dette gjorde det krevende for kommuner og fylkeskommuner å orientere seg og etterleve reglene. Samtidig bidro det til at loven i mindre grad fungerte som et tydelig styringsverktøy. For det andre var det ulik og til dels manglende forståelse av lovens bestemmelser blant de som brukte det. Mange aktører hadde begrenset juridisk kompetanse, og koblingen mellom juridiske krav og faglig-pedagogisk praksis var svak. Dette førte til variasjon i tolkning og praksis, noe som igjen kunne skape rettssikkerhetsutfordringer og spenninger mellom forvaltningsnivåer.

Arbeidet med ny opplæringslov har hatt som mål å videreføre et relativt velfungerende regelverk, samtidig som det skulle forenkles, tydeliggjøres og gjøres mer brukervennlig. Loven skal være et effektivt styringsverktøy som ivaretar behovene til barn, unge og voksne i grunnopplæringen, og som samtidig gir tilstrekkelig fleksibilitet til lokale tilpasninger. Et sentralt formål har vært å finne en god balanse mellom nasjonal styring og lokalt handlingsrom, slik at kommuner, fylkeskommuner og skoler kan utøve faglig og pedagogisk skjønn innenfor tydelige rammer. Loven skal også bidra til klarere ansvars plassering, bedre sammenheng mellom regelverkene for grunnskolen og videregående opplæring, og et språk og en struktur som gjør bestemmelsene mer tilgjengelige for brukerne (Prop. 57 L, 2022-2023).

Den nye opplæringsloven må derfor forstås i lys av både de overordnede målene med lovreformen og de juridiske og organisatoriske rammene som danner grunnlaget for opplæringen. For å analysere hvordan implementeringen av loven skjer i praksis, er det nødvendig å se nærmere på hvordan regelverket er bygget opp, hvilke typer bestemmelser det inneholder, og hvordan disse virker inn på aktørenes handlingsrom og ansvar. I det følgende presenterer vi derfor noen

sentrale kjennetegn ved organiseringen av regelverket, betydningen av skjønnsmessige regler, og sentrale forhold som påvirker regelverketterlevelse. Samlet gir dette et rammeverk for å forstå hvordan ulike aktører fortolker og arbeider med den nye opplæringsloven i implementeringsfasen.

I tillegg har vi gjennomført en egen analyse av lovteksten og forarbeidene med tanke på å tydeliggjøre endringene i loven og hvilke føringer loven legger på de ulike aktørene i sektorene. Resultatene fra denne analysen presenterer vi i kapittel 4.

2.1 Organisering av regelverket

For å forstå dagens opplæringssektor, må vi se på hele det juridiske rammeverket som regulerer grunnopplæringen. Opplæringssektoren bygger på flere lag av regelverk, fra grunnleggende prinsipper i Grunnloven til spesifikke bestemmelser i opplæringsloven og tilhørende forskrifter.

Utgangspunktet finner vi i Grunnloven, som fastslår barns rett til opplæring (§ 109) og etablerer to sentrale prinsipper: at barn skal høres i saker som angår dem, og at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser (§ 104). Sistnevnte prinsipp er nå også fastsatt i paragraf 10-1 i den nye opplæringsloven.

Kommuneloven spesifiserer hvor ansvaret for å ivareta disse prinsipper skal ligge. Ifølge § 2-2 skal ikke det kommunale og fylkeskommunale selvstyret (som er hjemlet i § 2-1) begrenses mer enn nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Videre fastslår loven at offentlige oppgaver, inkludert opplæring, bør ligge på det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne. Dette gir det juridiske grunnlaget for at grunnskoleopplæring er en kommunal oppgave, mens videregående opplæring er en fylkeskommunal oppgave.

Opplæringsloven og dens forskrifter utgjør kjernen i det spesifikke regelverket for grunnopplæringen. Forskriften til opplæringsloven gir utfyllende bestemmelser om loven. Det er først og fremst kommunene og fylkeskommunene som innehar plikter under opplæringsloven, da enkeltskoler normalt ikke regnes som egne rettssubjekter. Den nye loven åpner likevel for at skolen kan ha plikter i visse situasjoner. Et tydelig eksempel finnes i § 10-3 om samarbeid med foreldre, der det etter departementets vurdering ville vært unaturlig å legge ansvaret på kommunen eller fylkeskommunen, siden dette samarbeidet naturlig foregår på skolenivå (Prop. 57 L, 2022-2023, p. 49). Dette betyr at hvem som er de mest sentrale aktørene når det gjelder regelverketterlevelse av ulike deler av lovverket, vil variere avhengig av lovteksten.

I tillegg åpner den nye opplæringsloven for at kommuner og fylkeskommuner kan fastsette egne lokale forskrifter. Mens kommunene og fylkeskommunene er pålagt å fastsette forskrifter innenfor visse tema (f.eks. skoleregler, § 10-7;

hovedmål ved den enkelte skole, § 15-2), står de fritt til å velge hvorvidt de ønsker å fastsette forskrift innenfor andre områder (f.eks. omdisponering av fag- og timefordelingen, § 1-6; grunnleggende opplæring i samisk språk og kultur, § 3-2).

Innenfor disse nasjonale rammene, er det opp til hver enkelt kommune og fylkeskommune hvordan de ønsker å gjennomføre opplæringen innenfor sine praktiske og økonomiske rammer. Disse vurderingene må imidlertid skje ut fra grunnsynet om *hva som er best for eleven*, samt på en måte som ivaretar de ulike individuelle rettighetene som opplæringsloven fastsetter.

Dette komplekse regelverket, med sine mange lag og aktører, skaper både muligheter og utfordringer. På den positive siden sikrer det en grundig regulering av en svært viktig samfunnsoppgave. Samtidig krever det store kunnskaper og ressurser hos alle aktørene for å håndtere og implementere regelverket på en god måte. Den nye opplæringsloven representerer derfor et forsøk på å forenkle og modernisere styrings- og reguleringsystemet for opplæringssektoren, men også balansere mellom ulike hensyn og interesser i en stadig mer kompleks opplæringshverdag.

2.2 Skjønnsmessige regler

Den nye opplæringsloven inneholder en rekke bestemmelser som gir forvaltningen et betydelig handlingsrom i tolkningen og anvendelsen av loven. Slike bestemmelser omtales gjerne som *skjønnsmessige regler*. Skjønnsmessige regler kjennetegnes ved at de ikke fastsetter entydige rettigheter eller plikter, men krever at den som skal anvende regelen, for eksempel kommuner, fylkeskommuner, eller skoler, foretar vurderinger av hva som er riktige løsninger i den konkrete situasjonen.

Bruk av skjønn er nødvendig gitt den kompleksiteten og variasjonen som kjennetegner utdanningsfeltet. Skoler, kommuner og fylkeskommuner står overfor ulike forutsetninger, utfordringer og behov, og et visst rom for faglige og kontekstuelle vurderinger gjør det mulig å finne løsninger som er tilpasset lokale forhold. Skjønnsmessige regler kan dermed bidra til fleksibilitet og profesjonelt handlingsrom, særlig der faste regler ville gitt lite hensiktsmessige utslag.

Samtidig kan skjønnsutøvelse innebære utfordringer for regelverketterlevelsen. For det første kan skjønn føre til ulik praksis mellom fylkeskommuner, kommuner og skoler, fordi vurderingene som legges til grunn varierer. Dette kan svekke prinsippet om likebehandling og føre til forskjeller i hvordan rettigheter ivaretas. For det andre forutsetter skjønnsutøvelse høy kompetanse og bevissthet om regelverkets intensjoner. Dersom tolkningen av lovens formål eller avveiningen mellom ulike hensyn ikke er godt forankret, kan skjønn brukes på måter som svekker lovens gjennomslag i praksis.

Selv om lærere ikke er formelle pliktsubjekter etter opplæringsloven, står de i praksis nærmest elevene og har ansvar for å gi opplæring i tråd med lovens formål og krav. Lærernes skjønn står derfor sentralt både for kvaliteten i opplæringen og for regelverketterlevelsen (Mausethagen mfl., 2019). Gjennom sine daglige vurderinger oversetter lærerne regelverket til pedagogisk praksis. De tolker og balanserer lovens krav mot elevenes behov, lokale retningslinjer og profesjonelle verdier.

2.3 Regelverketterlevelse

Ettersom loven utgjør det sentrale rettslige rammeverket for at skolen skal kunne ivareta sitt samfunnsoppdrag, er det avgjørende at rettsreglene blir fulgt. Kommuner og fylkeskommuner har det formelle ansvaret for at loven etterleves, men en rekke aktører, herunder rektor, lærere og andre ansatte, spiller også en viktig rolle i å sikre at praksis er i tråd med regelverket.

Mausethagen mfl. (2019) definerer regelverksetterlevelse som overholdelse, etterlevelse og det å etterkomme et spesifikt ønske, i denne sammenheng forstått som samsvar med det som er uttrykt gjennom regelverket. Med *regel* viser vi til selve lovteksten eller forskriften, mens *regelverket* omfatter opplæringsloven med tilhørende forskrifter. *Regelverketterlevelse* innebærer dermed å handle i overensstemmelse med regelen, basert på en rimelig tolkning av dens innhold.

Regelverketterlevelse kan forstås både fra et implementerings- og kontrollperspektiv. Med innføringen av ny opplæringslov har regelverketterlevelse blitt satt på dagsorden i kommuner og fylkeskommuner. Et utviklingsarbeid kan være et eksempel på et virkemiddel for å styrke etterlevelsen over tid. Kontroll- og tilsynssystemene er videre sentrale virkemidler for å påse at regelverket etterleves og dersom dette ikke er tilfellet, iverksette tiltak for å redusere avvik (Mausethagen mfl., 2019).

Etterlevelse handler i stor grad om hvordan reglene tolkes, operasjonaliseres og omsettes i rutiner og praksis. Flere forhold påvirker dette. Mathiesen (2005) trekker særlig fram tre sentrale faktorer. For det første kan det være uklarheter knyttet til selve lovteksten. Manglende kjennskap til loven eller vansker med å tolke bestemmelser kan svekke etterlevelsen. Dette gjelder særlig der loven inneholder skjønnsmessige regler, bestemmelser som krever at den som anvender regelen, foretar selvstendige vurderinger. Bruk av skjønnsmessige regler kan være utfordrende for regelverketterlevelsen fordi risikoen ved valg av ulike løsninger i konkrete situasjoner er høy, men også fordi de potensielt kan true kravet til likebehandling av likeartede situasjoner (prop. 57L, 2022-2023).

En annen faktor som kan påvirke regelverketterlevelsen er knyttet til ressursbruk. Selv når lovbestemmelsene er tydelige, kan mangel på ressurser, enten det gjelder personell, tid eller økonomi, gjøre det vanskelig å oppfylle lovens krav

(Mathiesen, 2005). For eksempel vil retten til særskilt språkopplæring for elever med andre morsmål enn norsk og samisk være krevende å realisere dersom skolen mangler kvalifiserte lærere i de aktuelle språkene.

Kommuner og fylkeskommuner har relativt stor frihet til å prioritere ulike tiltak innenfor rammene av sine budsjetter. Samtidig vil det kunne oppstå tilfeller hvor kommunen eller fylkeskommunen ikke har tilstrekkelige ressurser til å imøtekomme alle de pliktene opplæringsloven tildeler dem, noe som betyr at etterlevelse av en lovbestemme i noen tilfeller må skje på bekostning av en annen.

Til slutt kan etterlevelsen påvirkes av i hvilken grad lovkravene harmonerer med eksisterende normer og verdier i skolen (Mathiesen, 2005). Dersom lovbestemmelser oppleves å stride mot profesjonelle vurderinger, etablerte rutiner eller oppfatninger om hva som er best for elevene, kan det oppstå motstand mot å følge regelverket. Informasjonskampanjer, veiledning og støttemateriell kan derfor være viktige virkemidler for å styrke forståelsen og forankringen av nye regler.

Senere i evalueringen vil vi gjennomføre caseundersøkelser hvor vi undersøker blant annet kommunenes og skolenes formelle og uformelle strukturer og rutiner for å følge opp regelverket. I denne rapporten vil vi benytte oss av intervjuer med statsforvaltere og spørreundersøkelser til kommuner, fylkeskommuner, rektorer og tillitsvalgte, for å få noen første erfaringer om hvordan de ulike aktørene jobber med implementeringsarbeidet.

3 Data og metode

I dette kapitlet vil presentere de datakilder som danner grunnlaget for evalueringen. Vi bruker både kvantitative og kvalitative datakilder for å undersøke hvordan den nye opplæringsloven blir forstått, implementert og fulgt opp i praksis. Formålet med dette designet har vært å få et bredt og samtidig dyptgående bilde av implementeringen i den første fasen etter at loven trådte i kraft. Datamaterialet består av fire hoveddeler: 1) Dokumentanalyse av lovverk, forarbeider og offentlige dokumenter, 2) Intervjuer med samtlige statsforvalterembeter, 3) Spørreundersøkelse til kommuner, fylkeskommuner og rektorer (del av *Spørsmål til Skole-Norge*), og 4) Spørreundersøkelse til tillitsvalgte. I tillegg har vi i oppstarten av prosjektet hatt samtaler og fått presentert sentrale deler av ny opplæringslov fra Utdanningsdirektoratet. Disse dataene inngår som bakgrunnsinformasjon i prosjektet.

De ulike datakildene utfyller hverandre og gjør det mulig å belyse både hvordan aktørene forstår lovverket og hvilke erfaringer ulike nivåer i styringslinjen har gjort seg.

3.1 Dokumentanalyse

Målet med dokumentanalysen har vært å identifisere endringer som er gjennomført i lovteksten, både når det gjelder lovkrav og begrepsbruk, i lys av formålet med den nye opplæringsloven. Et sentralt siktemål har også vært å vurdere om aktørene i skoleverket får nye ansvarsområder og roller.

I analysen har vi støttet oss til aktør-nettverks-teori (Latour 2005; Binderup 2021; Olesen 2014), som gir et rammeverk for å undersøke hvilke roller loven tilskriver ulike aktører i sektoren. Denne tilskrivelsen omtales her som «skript» (Akrich og Latour, 1992). I vår sammenheng omfatter et «skript» ikke bare de manifeste føringene slik de fremgår i lovteksten, men også intensjoner og diskurser nedfelt i forarbeidene. Med «diskurser» viser vi både til de argumentasjoner og diskusjoner som har vært ført, og den teoretiske forankringen de bygger på. Denne kan være manifest, altså eksplisitt referert til, eller latent.

For å avdekke både manifest og latent innhold har vi benyttet metodikk fra innholdsanalyse (Mayring 2004; Schreier 2012). I analysen av lovens «skript» har vi særlig sett på de aktørene der endringene fremstår tydeligst, og som loven direkte retter seg mot: elever, voksne, foreldre, lærere, rektorer, kommuner, fylkeskommuner, den pedagogisk-psykologiske tjenesten og statsforvalterne.

Vi har analysert både innholdet i den nye opplæringsloven og opplæringsloven fra 1998, samt forarbeidene til den nye loven. Følgende dokumenter inngår i analysen: opplæringslovutvalgets utredning (NOU 2019:23), Regjeringens lovproposisjon (Prop. 57 L (2022 – 2023)) og Utdannings- og forskningskomiteens behandling av proposisjon (Innst. 442 L (2022–2023)). Analysen er gjennomført som en innholdsanalyse, med særlig vekt på innsikten som fremgår av forarbeidene.

Formålet med analysen er todelt. For det første søker vi å tydeliggjøre hvilke føringer loven legger på aktørene i sektoren. Loven er analysert på tvers med utgangspunkt i hver aktørgruppe, noe som gir et bedre grunnlag for å forstå hvilke konkrete endringer loven innebærer for de ulike aktørene. For det andre brukes analysen aktivt i videre arbeid ved å informere utformingen av intervjuguider og spørsmålsstillinger i praksisfeltet.

3.2 Spørreundersøkelse til rektorer, kommuner og fylkeskommuner

Spørreundersøkelsen til rektorer, kommuner og fylkeskommuner bygger på data samlet inn gjennom *Spørsmål til Skole-Norge*, en nasjonal, representativ undersøkelse som gjennomføres halvårlig av Utdanningsdirektoratet. Våren 2025 ble det inkludert et eget modulsett utviklet av NIFU med innspill fra Utdanningsdirektoratet, rettet mot erfaringer med og virkninger av implementeringen av den nye opplæringsloven.

Undersøkelsen gir informasjon om kjennskap, erfaringer og vurderinger av det nye lovverket, samt hvordan støtte, opplæring og veiledning i implementeringsprosessen oppleves.

3.2.1 Utvalg og svarprosent

For å redusere belastningen på skolesektoren er *Spørsmål til Skole-Norge* organisert som en utvalsundersøkelse. Grunnskolen er delt inn i tre roterende utvalg, mens videregående skoler og kommuner fordeles på to. Rektorer i grunnskolen får normalt undersøkelsen hvert halvannet år, mens rektorer i videregående opplæring og kommuner får den årlig. Fylkeskommuner og Oslo (som kommune) deltar i alle runder.

Utvalgene trekkes slik at de sikrer geografisk representativitet og dekker ulike skoletypegrupper (barneskole, ungdomsskole og kombinerte 1–10-skoler). Trekkingen er stratifisert etter fylke og skoleslag. Videregående skoler og kommuner er trukket tilfeldig og stratifisert etter fylke.

Tabell 3.1 viser oversikt over populasjon, bruttoutvalg og svarprosent for de ulike respondentgruppene.

Tabell 3.1 Bruttoutvalg, populasjon (antall) og svarprosent

	Rektor grunnskole	Rektor videregående	Kommune	Fylkes- kommune
Populasjon ¹	2555	384	358	15
Bruttoutvalg	836	194	180	15
Antall svar	335	99	76	12
Svarprosent	40	51	42	80

Svarprosentene vurderes som tilfredsstillende for denne typen undersøkelser og gir et godt grunnlag for analyse.

3.2.2 Representativitet

Svarprosenten varierer mellom fylker, men det er ingen systematiske skjevheter som skulle svekke representativiteten. Tabell 3.2–3.4 viser oversikt over utvalg og svarprosent fordelt på fylke for henholdsvis grunnskoler, videregående skoler og kommuner.

¹ Populasjonstallene for grunnskoler, videregående skoler og kommuner er hentet fra Nasjonalt skolerregister (NSR).

Tabell 3.2 Populasjon, bruttoutvalg (antall) og svarprosent for grunnskoler etter fylke

Fylke	Populasjon	Utvalg	Antall svar	Svarprosent
Agder	169	55	20	36
Akershus	268	92	44	48
Buskerud	116	38	19	50
Finnmark	47	15	3	20
Innlandet	189	65	21	32
Møre og Romsdal	169	54	20	37
Nordland	174	57	17	30
Oslo	148	48	27	56
Rogaland	232	76	31	41
Telemark	93	27	12	44
Troms	114	39	14	36
Trøndelag	243	79	22	28
Vestfold	104	37	24	65
Vestland	373	123	46	37
Østfold	116	31	15	48
Totalt	2555	836	335	40

Tabell 3.3 Populasjon, bruttoutvalg (antall) og svarprosent for videregående skoler etter fylke

Fylke	Populasjon	Utvalg	Antall svar	Svarprosent
Agder	25	13	6	46
Akershus	39	20	8	40
Buskerud	17	9	4	44
Finnmark	11	5	2	40
Innlandet	27	14	8	57
Møre og Romsdal	23	12	8	66
Nordland	20	9	2	22
Oslo	34	16	8	50
Rogaland	37	20	6	30
Telemark	13	7	5	71
Troms	14	7	6	86
Trøndelag	39	21	10	48
Vestfold	13	6	2	33
Vestland	52	27	18	67
Østfold	20	9	6	67
Totalt	384	195	99	51

Tabell 3.4 Populasjon, bruttoutvalg (antall) og svarprosent for kommuner etter fylke

Fylke	Populasjon	Utvalg	Antall svar	Svarprosent
Agder	25	13	3	23
Akershus	21	12	7	58
Buskerud	18	10	4	40
Finnmark	18	11	4	36
Innlandet	46	23	12	52
Møre og Romsdal	27	13	7	54
Nordland	41	21	4	19
Oslo ²	1	-	-	-
Rogaland	23	12	7	58
Telemark	17	10	4	40
Troms	22	9	3	33
Trøndelag	38	19	7	37
Vestfold	6	2	2	100
Vestland	43	22	9	41
Østfold	12	4	3	75
Totalt	358	181	76	42

Analysene viser videre at fordelingen etter skoletype og skolestørrelse ligger tett opp til populasjonsfordelingen. Analyser av innbyggertall fra populasjon og utvalg for kommunene viser også små forskjeller. Selv om enkelte fylker har lav deltakelse, vurderes datasettet som representativt for sektoren samlet sett. Her er det verdt å merke seg at bruttoutvalgene for videregående skole og kommune er lave, og ett svar fra eller til kan gi store utslag.

Som ved alle utvalsundersøkelser må resultatene tolkes med en viss varsomhet, særlig for mindre undergrupper.

3.2.3 Analyser

Spørreskjemaet besto hovedsakelig av spørsmål der respondentene svarte på en fem-delt likert-skala. Skalaene målte enten grad av enighet (fra «helt uenig» til «helt enig») eller i hvilken grad et forhold gjaldt (fra «ikke i det hele tatt» til «i svært stor grad»). Enkelte spørsmål inkluderte også svarkategorien «vet ikke».

I rapporten presenterer vi enten hele svarfordelingen for hvert spørsmål, eller andelen som har valgt de to mest positive svaralternativene («helt enig» og «delvis enig», eller «i stor grad» og «i svært stor grad»). Å vise kun andelen som har valgt de mest positive kategoriene gir et mer komprimert bilde av resultatene, men gjør

² På grunn av en teknisk feil ble Oslo kommune ikke invitert som skoleeier for grunnskolene og vi har derfor ikke svar fra Oslo.

det samtidig enklere å formidle hovedtendensene. Respondenter som svarte «vet ikke» er utelatt fra beregningene av svarfordelingene.

3.2.4 Bakgrunn

For å få mer kunnskap om hvem som besvarte undersøkelsen, ba vi respondentene oppgi rolle. I grunn- og videregående skole var det i overveiende grad rektor som svarte (95–100 prosent). I kommunene var det i hovedsak skolefaglig ansvarlige (93 prosent), mens i fylkeskommunene ble undersøkelsen i større grad besvart på ulike administrative nivåer. Dette gir et datagrunnlag der svarene representerer de aktørene som faktisk har ansvar for implementering og tolkning av loven i praksis.

3.3 Spørreundersøkelse til tillitsvalgte

For å få frem de ansattes og profesjonens perspektiver ble det i tillegg gjennomført en egen spørreundersøkelse blant hovedtillitsvalgte (HTV) og arbeidsplassstillitsvalgte (ATV). Undersøkelsen fokuserte på tillitsvalgtes kjennskap til den nye loven, deres erfaringer med implementeringen, og i hvilken grad de har vært involvert i lokale prosesser knyttet til tolkning og iverksetting av lovverket.

3.3.1 Utvalg og svarprosent

Tre fagforeninger deltok i gjennomføringen: Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag og Fagforbundet. Utdanningsforbundet ga oss tilgang til kontaktinformasjon til både hovedtillitsvalgte og et tilfeldig trukket utvalg arbeidsplassstillitsvalgte. Norsk Lektorlag (NL) og Fagforbundet ga oss tilgang til kontaktinformasjon til hovedtillitsvalgte (kun NL) og arbeidsplassstillitsvalgte innenfor skole- og SFO-området. Tabell 3.5 viser oversikt over bruttoutvalg og svarprosent for de ulike fagforeningene.

Tabell 3.5 Bruttoutvalg, populasjon (antall) og svarprosent

Forbund	HTV	ATV	Total	Svarprosent
Utdanningsforbundet	621	1500	214/423	35/28
Norsk Lektorlag	50	391	134	30
Fagforbundet	-	1676	366	22
Total	621	3600	1137	27

Note: Av tekniske årsaker var det vanskelig å identifisere hovedtillitsvalgte i medlemsregistrene til Fagforbundet, og vi har derfor ingen hovedtillitsvalgte fra dette forbundet.

Totalt mottok 4221 tillitsvalgte invitasjon til å delta, og 1137 svarte helt eller delvis (27 prosent).

3.3.2 Representativitet

Utvalget representerer tillitsvalgte fra hele landet og fra både grunnskole, videregående opplæring og SFO. Selv om svarprosenten er lavere enn i undersøkelsen til skoler, kommuner og fylkeskommuner gir datamaterialet et bredt bilde av profesjonens erfaringer på tvers av organisasjoner og nivåer.

Samtidig er det viktig å ta høyde for mulige utvalgsskjevheter. For det første er hovedtillitsvalgte i større grad representert enn arbeidsplassstillitsvalgte. Dette kan innebære at respondentene i snitt har høyere grad av kjennskap til lovverket, tettere kontakt med statsforvalter- og kommunalt nivå, og i større grad arbeider med lov- og regelverk i sin tillitsvalgtrolle. Det er også sannsynlig at de har et mer overordnet perspektiv på sektorens behov og utfordringer, mens de i mindre grad er tett på konkrete praksissituasjoner på den enkelte skole eller arbeidsplass.

For det andre kan det være at tillitsvalgte som allerede har interesse for eller kunnskap om regelverket i større grad har valgt å svare på undersøkelsen, noe som kan ha ført til en viss overrepresentasjon av respondenter med sterkere forutsetninger for å vurdere lovens innhold og implikasjoner.

Vi har kun foretatt frafallanalyse basert på tilhørighet til fagforening, da vi mangler annen bakgrunnsinformasjon om populasjonen. Denne analysen viser at Fagforbundet er noe mindre representert enn de andre. Dette, sammen med de nevnte skjevhetene i utvalget, innebærer at resultatene kan være noe mer preget av vurderingene til tillitsvalgte som arbeider med overordnede spørsmål og strategiske prosesser, og i mindre grad erfaringene til tillitsvalgte som står tettere på den daglige praksisen i skolen og på den enkelte arbeidsplass. Til tross for disse begrensningene vurderes datamaterialet som tilstrekkelig til å analysere de overordnede tendensene.

3.4 Intervjuer med statsforvaltere

Det kvalitative materialet består av intervjuer med samtlige ti statsforvalterembeter slik strukturen var våren 2025. Selv om det per 2025 igjen finnes 15 fylker etter delingene av Viken, Troms og Finnmark, samt Vestfold og Telemark, har statsforvalterstrukturen blitt opprettholdt.

Intervjuene ble gjennomført i perioden november 2024 til januar 2025. I hvert embete ble det intervjuet mellom en til to personer med ansvar for skole- og barnehageområdet. Intervjuene ble gjennomført digitalt via Teams, varte i cirka 60 minutter og ble tatt opp og transkribert med samtykke fra deltakerne. Temaene i intervjuene omfattet:

- embetenes rolle og forberedelser i forbindelse med innføringen av ny lov,
- erfaringer med veiledning og kommunikasjon ut mot kommuner og fylkeskommuner,
- vurderinger av samarbeid med Utdanningsdirektoratet,
- opplevelser av nye roller og ansvar, særlig knyttet til skolemiljøsaker,
- samt gode grep i implementeringsarbeidet.

3.5 Metodiske refleksjoner

Implementeringen av ny opplæringslov er en langsiktig og flerfasert prosess, der ulike aktører spiller sentrale roller på ulike tidspunkter. Datakombinasjonen gjør det mulig å triangulere funn, det vil si å se mønstre som går igjen på tvers av ulike datakilder. Dette gir både bredde og dybde i analysen, og styrker påliteligheten i tolkningene.

I denne første delrapporten har vi hatt særlig oppmerksomhet rettet mot den innledende implementeringsfasen; perioden der regelverket blir introdusert, fortolket og gjort kjent for sektoren. I denne fasen er det først og fremst aktørene på de høyere styringsnivåene som har hovedansvaret, og som setter retningen for den videre iverksettingen. Statsforvalteren, kommunen og fylkeskommunen har derfor stått sentralt i undersøkelsen.

Rapporten følger implementeringskjeden fra sentralt til lokalt nivå for å belyse hvordan intensjonene i lovverket gradvis omsettes til praksis. Vi har lagt vekt på breddeanalyser for å fange variasjon mellom nivåer og regioner, gjennom samtaler med Utdanningsdirektoratet, intervjuer med statsforvalterembetene og en landsdekkende spørreundersøkelse til kommuner, fylkeskommuner og skoler. For å gi et bilde av hvordan implementeringen oppleves i praksisfeltet, er datagrunnlaget supplert med en egen spørreundersøkelse til tillitsvalgte. Denne gjør det mulig å fange erfaringer og perspektiver fra skolene slik de oppleves «nedenfra» i styringskjeden.

En svakhet ved surveydataene er noe lav svarprosent for enkelte undergrupper, noe som gjør at resultatene må tolkes med varsomhet for små enheter. Allikevel vurderes datagrunnlaget som solid og balansert for å belyse den første fasen av implementeringen av ny opplæringslov. Dataene gir et helhetlig bilde av hvordan aktører på ulike nivåer forstår, fortolker og arbeider med å omsette lovens intensjoner til praksis.

4 Opplæringsloven – aktørenes roller, plikter og ansvar

Den nye opplæringsloven har, til forskjell fra den tidligere loven, en egen formålsparagraf for selve loven. Der står, § 1-1, at «*Lova skal leggje til rette for at barn, ungdom og vaksne får god opplæring i eit godt miljø.*» For å ivareta dette formålet, tilskriver loven ulike aktører i opplæringssektoren rettigheter, plikter, oppgaver og ansvar.

Vi vil i dette kapitlet utforske hvilke roller (og da rettigheter, plikter og ansvar) den nye loven tilskriver disse aktørene. Vi vil spesielt undersøke hvorvidt den nye opplæringsloven medfører endringer i aktørenes roller. Som beskrevet i kapittel 3.1 har vi i analysen støttet oss til aktør-nettverks-teori (Latour, 2005; Binderup, 2021; Olesen, 2014). I tillegg til å tydeliggjøre spesifikke endringer i den nye loven, gjør denne analytiske tilnærmingen det mulig å identifisere implikasjoner ved endringene på aktørnivå. Vi har avgrenset oss til de aktørene som i størst grad får endret sitt «skript», det vil si de roller, rettigheter, plikter, oppgaver og ansvarsforhold som tilskrives dem gjennom loven.

4.1 Er det noe nytt i den nye loven?

Det var flere grunner til at regjeringen ønsket en ny utforming av opplæringsloven. I mandatet til Opplæringslovutvalget som ble satt ned for å utrede og vurdere behovet for regulering av grunnopplæringens område og foreslå en ny lov, ble utvalget bedt om å ivareta en rekke prinsipper og hensyn. Mest direkte lå det i mandatet at «[i] utformingen av lovforslaget skal det (...) tas hensyn til forenkling, oversiktighet, brukervennlighet og praktisk anvendbarhet. Loven skal utformes i et klart og godt språk.» (NOU 2019:23, 48).

I lovproposisjonen fra Departementet ble det lagt vekt på at loven «skal vere brukarvennleg, med ein oversiktleg struktur og med eit språk som kan forståast også av dei som ikkje har juridisk bakgrunn» (Prop. 57 (2022 – 2023), 29). Da utdannings- og forskningskomiteen behandlet loven viste de til «at mange av reglene som blir foreslått i proposisjonen i hovedsak er videreføring fra dagens opplæringslov» (Innst. 442 L (2022–2023), s. 1).

Man kan få inntrykk av at den nye loven mest omhandler en klargjøring av tidligere lovtekst. Selv om den nye loven i stor grad er en videreføring av den tidligere, er det imidlertid klart at den ikke bare inneholder nye regelverkområder og endringer innenfor eksisterende regelverkområder. NOU-en som lå til grunn for selve lovforslaget (NOU 2019:23, 19–22) var på over 800 sider. Her er store deler av alle regelverkområdene i grunnskolen diskutert og vurdert. Utvalget definerte selv tydelig hvilke prinsipper de la til grunn for forslaget. Særlig ble det fremhevet at:

- Loven skal ivareta behovene til barn, unge og voksne i grunnopplæringa
- Loven skal være brukervennlig og anvendbar
- Loven skal plassere ansvaret på riktig sted.

Undervisning og forskningskomiteen tok rundt 30 områder i loven opp til diskusjon, og uttalte seg ikke om saker der de var enige med Departementet. Proposisjonen til ny lov var på over 700 sider og her ble alle paragrafene i den nye loven diskutert, i tillegg til at Departementet gikk igjennom høringsuttalelsene. Det er dermed klart at den loven har blitt til gjennom et svært omfattende arbeid. På noen områder er det også betydelig endringer i den nye loven sammenlignet med den tidligere, også utover det som defineres som nye regelverkområder og regelendringer.

Et sentralt spørsmål blir da om den nye loven, i tillegg til å videreføre mye av det som kom før, på visse områder representerer en ny tenkning om sektoren. Særlig gjelder dette det nye prinsippet om at «det beste for eleven» skal ligge til grunn for alle vurderinger og vedtak som gjøres. Hvordan skal opplæringen best ivareta dette gjennomgående prinsippet?

4.2 Hvem retter opplæringsloven seg mot?

Loven er rettet mot en hel rekke aktører i sektoren, og mange omtales direkte: elever, lærlinger, voksne, foreldre, rektorer, skolen, lærebedrifter, lærlinger, lære-kandidater, kandidater for fagbrev på jobb og praksisbrevkandidater, samarbeidsorgan for lærebedrifter, pedagogisk-psykologisk tjeneste, kommuner, fylkeskommuner og flere. Selv om betegnelsene for de fleste aktørene er opprettholdt i den nye lovteksten, finner vi enkelte endringer. Et innspill under høringen av loven var hvorvidt *foreldre* skulle erstattes med *foresatte*. Departementet valgte å holde på betegnelsen foreldre, men tydeliggjorde at «[o]rdet 'foreldra' omfattar både foreldre og føresette, det vil seie dei som varetek foreldreansvaret i staden til foreldra» (Prop. 57 L (2022 – 2023), s. 588).

En betegnelse i den tidligere loven, «Skoleeigar», er imidlertid fjernet i den nye lovteksten og er erstattet med kommune/fylkeskommune. Dette følger av

Opplæringslovsutvalgets forslag om å tydeliggjøre ansvar i loven, og at «Skoleeigar» kunne tilsløre de egentlige ansvarsforholdene i sektoren (NOU 2019:23, 21, 126). Den nye loven er dermed tydeligere på ansvarsforholdet enn den tidligere, noe som kommer til uttrykk i flere av paragrafene. Når skolen omtales i loven, er det som en beskrivelse av en organisatorisk enhet. Skolen er dermed ikke et eget rettssubjekt.

Slike begrepsmessige justeringer har betydning for hvordan loven forstås og praktiseres i sektoren. Ved å tydeliggjøre hvem som har ansvar for ulike oppgaver og plikter, søker loven å skape større klarhet i styrings- og ansvarsforholdene mellom statlige, kommunale og lokale nivåer. Dette kan bidra til mer presis etterlevelse og redusere risikoen for uklarhet om roller og ansvar. Samtidig forutsetter en slik tydeliggjøring at aktørene på de ulike nivåene har felles forståelse av hvordan lovens bestemmelser skal anvendes i praksis, et forhold som står sentralt i vurderingen av implementeringen av den nye opplæringsloven.

4.2.1 Elevene

Lovutvalget la tre grunnleggende prinsipper til grunn for lovforslaget, hvor det første var spesielt utformet med tanke på elevene: Loven skal ivareta behovene til barn, unge og voksne i grunnopplæringa (NOU 2019:23). Dette prinsippet ligger til grunn for flere av lovforslagene, mer eller mindre direkte.

Rett til undervisning

Det forslaget fra Utvalget som ble vedtatt av Stortinget, som det har vært mest oppmerksomhet i offentligheten om, er at rettigheten til videregående opplæring er utvidet. Dette omtales gjerne som fullføringsretten. I den nye loven (§ 5-1) varer retten til videregående opplæring «fram til ein har oppnådd studiekompetanse eller yrkeskompetanse, men ikkje lenger enn ut det skoleåret som tar til det året ein fyller 24 år». I den tidligere loven var retten til opplæring tidsbegrenset. Den nye loven legger ingen tidsbegrensinger annen enn alder, og etter 24 år inntreier en rett til opplæring for voksne som også sikrer retten til videregående opplæring. Retten til opplæring for voksne er også endret i den nye loven.

Endringene representerer en viktig utvidelse av retten til opplæring og har potensielt store konsekvenser for både elever og fylkeskommuner. Fullføringsretten inngår ikke i denne evalueringen, og vil derfor ikke belyses i caseundersøkelsene. Temaet er allerede gjenstand for en egen evaluering av utvidet rett, og omtales her kun der det er nødvendig for å forstå konteksten rundt øvrige funn.

Elevers beste

Et mer direkte resultat av Opplæringslovutvalgets prinsipp om at loven skal ivareta barn, unge og voksnes behov gjennom grunnopplæringa, er en lovfesting av prinsippet om hensynet til «elevers beste». Hensynet til elevers beste var omtalt enkelte steder i den tidligere loven, og spesielt i kravene rettet mot aktivitetsplikt for å sikre et godt skolemiljø (tidligere § 9 A-4). Utvalget foreslo å gi dette prinsippet en mer overordnet status, og henviste blant annet til FNs barnekonvensjon og dens formulering om barnets beste (Innst. 442 L (2022–2023), 209). Utvalget foreslo derfor en egen lovparagraf som ivaretok dette prinsippet. Forslaget fikk gjennomslag, og i paragraf 10-1 i den nye loven står det at «[v]ed handlingar og avgjerder som vedkjem elevar, skal kva som er best for eleven, vere eit grunnleggjande omsyn.».

Prinsippet om elevers beste har dermed fått en tydeligere og mer gjennomgående plass i lovverket. Hvordan dette prinsippet forstås og praktiseres i møte med konkrete situasjoner i skolen, vil være et sentralt spørsmål senere i evalueringen.

Fjernundervisning

Videre har loven en ny bestemmelse om fjernundervisning. Lovutvalget begrunnet forslaget med at:

Fjernundervisning kan gi mulighet til å gi elevene et bredere fagtilbud uavhengig av geografi, for eksempel der skolen mangler egnede lærere eller det er for lite elevgrunnlag. For barn og unge som er syke og ikke kan være på skolen, kan fjernundervisning være et nyttig supplement til at læreren kommer hjem til eleven eller på sykehuset (NOU 2019:23, 306)

Den tidligere loven åpnet for fjernundervisning i enkelte spesifiserte tilfeller, men det var uklart hvorvidt det ellers var tillatt. Den nye loven har en egen paragraf (§ 14-4) om fjernundervisning som sier at «[d]elar av opplæringa kan gjennomførast utan at læraren er til stades saman med elevane (fjernundervisning) dersom det er gode grunnar for det og det er trygt og pedagogisk forsvarleg».

I de videre caseanalysene vil vi se nærmere på hvordan bestemmelsen om fjernundervisning forstås og praktiseres lokalt. Særlig vil vi undersøke hvilke vurderinger som legges til grunn for når fjernundervisning anses som «trygt og pedagogisk forsvarlig», og hvordan kommuner og fylkeskommuner organiserer dette innenfor lovens rammer.

Begrensninger på inndeling i grupper

Ønsket om en lov hvor «til elevers beste» var det grunnleggende prinsippet, ga seg også utslag i Opplæringslovsutvalgets diskusjon om differensiering av

undervisningen. I den tidligere loven stod det at «[t]il vanlig skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør.» (§ 8-2). «Til vanlig» åpnet imidlertid opp for inndeling basert på nevnte kriterier i visse tilfeller. Utvalget hadde en grundig diskusjon om disse tre inndelingskriteriene, og landet på at inndeling etter faglig nivå kunne forsvares, mens de konkluderte med at det ikke var noe som tilsa at inndeling etter etnisk tilhørighet er til elevens beste.

Utvalget foreslo at all inndeling skulle være basert på at skolen skal gi sosial samhörighet og være en plass for å utvikle toleranse og respekt for hverandre. Dette ble vedtatt i den nye lovteksten, samtidig som den åpner for at organiseringen av undervisningen kan innebære at elevene inndeles i grupper dersom det er nødvendig av hensyn til opplæringen. Formuleringen i lovteksten ble som følger:

§ 14-2. Inndeling av elevar i klassar og grupper

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at kvar elev høyrer til éin klasse og har så mykje opplæringstid i klassen at eleven kan utvikle sosial samkjensle. I delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper. Klassane og gruppene skal setjast saman slik at skolen blir ein møteplass der elevane utviklar toleranse og respekt for kvarandre. Ingen klassar eller grupper skal vere større enn det som er trygt og pedagogisk forsvarleg. Elevane kan delast inn i grupper etter fagleg nivå i særskilde og avgrensa delar av opplæringa, dersom det er nødvendig for at ein eller fleire av elevane skal få eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa.

Elevane kan berre delast inn i grupper etter kjønn dersom det er særleg tungtveigande grunnar til å gjere det. Elevane kan ikkje delast inn i grupper etter etnisitet.

Bestemmelsen synliggjør spenningen mellom behovet for faglig tilpasning og lovens krav om sosial samhörighet. Hvordan denne balansen håndteres i praksis, kan gi innsikt i hvordan skolene forstår lovens intensjoner om inkludering og fellesskap.

Medvirkning

Et siste sentralt element i lovutvalgets forslag til ny lov, var å sikre elevenes rett til medvirkning i skolen og i saker som angår dem selv. I samme kapittel som omhandler paragrafen om «det beste for eleven», er det en ny paragraf som lovfester elevenes rett til medvirkning. I paragraf 10-2 står det at:

Elevane har rett til medverknad i alt som gjeld dei sjølve etter denne lova, og har rett til å ytre meininganesine fritt. Elevane skal bli høyrde, og det skal leggjast vekt på meiningane deira etter alder og modning.

I den tidligere loven var en rett til medvirkning nedfelt i formålsparagrafen. Denne var imidlertid generell, og lovutvalget mente at loven framstod «nærmest som et tomrom, mellom Grunnlovens bestemmelser og den overordnede delen av læreplanverket» (NOU 2019:23, 219). Utvalget vektla spesielt, som en begrunnelse for å tydeliggjøre retten til medvirkning som en egen paragraf, at «det ikke er tilstrekkelig å lære elevene om demokrati, elevene må også læres opp for demokratiet og gjennom demokrati» (NOU 2019:23, 219).

Medvirkning som lovfestet rett innebærer at skolen må etablere strukturer og praksiser som sikrer reell elevinnflytelse. Hvordan denne forpliktelsen omsettes til praksis på ulike nivåer, vil bli undersøkt i dybdeanalysene i neste del av evalueringen.

Skolemiljøet

Elevenes skolemiljø er viet et eget kapittel både i den nye og den tidligere loven. Det er imidlertid noen endringer i omtalen av skolemiljøet i den nye loven. Begrepet «inkludering» er tatt med. Lovendringen kan sees i lys av den politiske oppmerksomheten rundt behovet for inkludering i skolen, blant annet uttrykt gjennom den såkalte «Inkluderingsmeldinga» (Meld. St. 6 (2019–2020)). Målet om inkludering av alle elever har fått betydelig større gjennomslag med Salamanca-erklæring (UNESCO, 1994).

Både den tidligere og nye loven inneholder tilnærmet likt formulerte paragrafer om krenking. Gjennom Stortingsproposisjonen ble imidlertid spørsmålet om krenking fra lærerens side diskutert og presisert. Grenseoppgangen mellom elevkrenkelse og en lærers håndtering av kontroversielle saker, ble adressert. Dette ble også presisert av Statsråden etter spørsmål fra Utdannings- og forskningskomiteen (Innst. 442 L (2022–2023), s. 91). Statsråden siterte fra merknaden i proposisjonen til § 13-3 :

Lærarar har stor fridom til å omtale kontroversielle, vanskelege og kompliserte synspunkt, utan at dette vil reknast som ei krenking. Fagleg usemje mellom ein lærar og ein elev eller usemje om korleis ein lærar har vurdert ein elevprestasjon, vil heller ikkje reknast som ei krenking. Vidare kan ein elev oppleve irettesetjing av ein lærar utan at dette blir rekna som ei krenking (Prop. 57 L (2022 – 2023), s. 611).

Endringene i lovens bestemmelser om skolemiljø kan altså forstås som en videreføring av eksisterende rettigheter, men også som en tydeliggjøring av skolens ansvar for å sikre inkludering og forebygge krenkelser. I evalueringens neste del vil vi undersøke hvordan disse prinsippene blir forstått og håndtert i praksis på lokalt nivå.

Meldeplikt

Plikten til å melde fra til barneværet (§ 24-3) er utvidet i den nye loven. I Lovteksten heter det nå at:

[a]lle som utfører tenester eller arbeid etter denne lova, skal i arbeidet sitt vere merksame på forhold som kan føre til tiltak frå barnevernstenesta», mens dette ansvaret i den tidlige loven bare gjaldt «tilsette».

Lovutvalget ønsket å gjøre meldeplikten likelydende med barnevernloven, og det innebærer at paragrafen nå ikke bare omfatter ansatte, men også «ansatte i offentlige og private skolefritidsordninger, leksehjelpen, PP-tjenesten, oppfølgingstjenesten og voksenopplæringen.» (NOU 2019:23, s. 650).

Meldeplikten favner altså nå et bredere spekter av ansatte og tjenester enn tidligere. Dette speiler lovens ambisjon om å styrke helhet og ansvar i opplæringssektoren.

Individuelt tilrettelagt opplæring

Til sist vil vi nevne endringene som omfatter det som tidligere lovverk omtalte som spesialundervisning og som nå både er differensiert og har fått nye betegnelser i loven. Ikke alle av lovutvalget forslag til betegnelser for å erstatte begrepet ble fulgt opp av departementet, men begrepet «spesialundervisning» ble erstattet. Den grunnleggende tenkningen til utvalget bak endringsforslagene ble også tatt til følge. Den innebar, slik det er kommet til uttrykk i loven:

- En tydeliggjøring av ansvaret for tilpasset opplæring og tilpasset opplæring som et generelt prinsipp (§ 11-1);
- En tydeliggjøring av ansvaret for å sikre at elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringa (§ 11-2);
- En tredeling av retten til tilrettelegging (personlig assistanse, fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler og individuelt tilrettelagt opplæring) (§§ 11-4-6).

Det som var omtalt som spesialundervisning er i den nye loven delt opp i tre ulike lovparagrafer. Mens det i den tidligere loven var et krav til sakkyndig vurdering for spesialundervisning, gjelder dette kravet nå bare det som nå betegnes som «individuelt tilrettelagt opplæring».

I den nye loven er ansvarsforholdene tydeliggjort. Skolen skal først sette i gang egne tiltak, og «vurdere om tiltaka er nok til å gi eleven eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa, eller om eleven kan trenge individuell tilrettelegging» (§ 11-2). Den nye loven pålegger dermed skolen å finne egne tiltak som kan sikre at alle elever får tilfredsstillende utbytte. Dette kan være tiltak, slik det var presisert i

Stortingsproposisjonen, som «utforminga av opplæringa eller tilbod om intensiv opplæring og ulike former for tilrettelegging.» (Prop. 57 L (2022–2023), 604). Først når egne tiltak er prøvd og vurdert, skal skolen vurdere om andre tiltak er nødvendige.

Endringene presiserer skolens ansvar for å bruke handlingsrommet sitt til å tilpasse opplæringen for de elevene de har.

4.2.2 Voksne

Når det gjelder opplæring for voksne, viderefører den nye loven på flere områder bestemmelsene fra den tidligere, men den innfører også betydelige endringer når det gjelder begreper, rettigheter og hvordan opplæringen skal tilrettelegges. En sentral endring er utvidelsen av retten til videregående opplæring. Denne er nedfelt i § 18-3, som slår fast at:

Dei som har fullført grunnskoleopplæring eller tilsvarende opplæring, men ikkje har studiekompetanse eller yrkeskompetanse frå vidaregåande opplæring, har rett til vidaregåande opplæring for vaksne frå det skoleåret som tar til det året dei fyller 19 år.

Etter opplæringsloven av 1998 gjaldt denne retten først fra fylte 25 år, og den måtte søkes om. Opplæringslovutvalget pekte på at dette regelverket var lite hensiktsmessig, og understreket at lovgivningen bør bygge på en grunntanke om at «videregående opplæring anses som nyttig både for den enkelte og samfunnet som helhet» (NOU 2019:23, s. 602). I den tidligere loven var opplæring for voksne utformet som en rett for personer uten fullført videregående opplæring, med formål å gi dem mulighet til å fullføre. Utvalget fremholdt at dette også måtte forstås ut fra et samfunnsperspektiv, at flest mulig bør sikres formell kompetanse.

Etter den tidligere loven kunne elever ha «brukt opp» opplæringsretten sin ved fylte 19 år, og måtte deretter vente til de fylte 25 før de igjen kunne få rett til opplæring som voksne. Utvalget vurderte dette som urimelig (NOU 2019:23, s. 602), og departementet sluttet seg til anbefalingen om å gi rett til videregående opplæring fra fylte 19 år.

Også for grunnopplæringen innebærer den nye loven endringer. En viktig justering er at begrepet «førebuande opplæring» erstatter «grunnskoleopplæring». Denne endringen reflekterer en utvidelse av retten. Der opplæringsloven av 1998 fastsatte at «Retten til opplæring omfattar til vanleg dei faga ein treng for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for vaksne» (§ 4A-1), heter det nå i § 18-2:

Søkjarar har mellom anna rett til førebauande opplæring dersom dei ikkje har fått tilfredsstillande opplæring før, dersom dei treng opplæring i fag eller grunnleggjande ferdigheiter som ikkje var del av læreplanen då dei fekk grunnskoleopplæring, og dersom dei treng ny opplæring på grunn av skade eller sjukdom.

I tillegg har paragrafen om «førebauande opplæring» fått et nytt element som ikke fantes i tidligere lov: «Når det skal vurderast om ein søkjar treng førebauande opplæring, skal det takast omsyn til kva søkjaren sjølv meiner.» Dette innebærer at den nye loven ikke bare utvider rettighetene, men også gir større fleksibilitet og legger økt vekt på brukervedvirkning. Det grunnleggende prinsippet om medvirkning, som går igjen flere steder i loven, kommer tydelig til uttrykk her.

4.2.3 Foreldrene

Også foreldrenes rolle er endret på flere områder i den nye loven. Den tidligere loven beskrev oppgavene og organisering av foreldreråd og elevråd, men brukte ikke begrepet skoledemokrati direkte. I den nye loven er det innført en egen paragraf for skoledemokrati, samt en for skoledemokratiets organisering. I paragraf 10-5, som omhandler organiseringen, er det gitt større frihet enn i den tidligere loven når det gjelder hvordan elever og foreldre skal organisere samarbeidet med skolen. Kommunen og fylkeskommunen kan også fastsett hvilke øvrige brukerorganer skolen skal ha.

I Utdannings- og forskningskomiteen var det et mindretall med representantene fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt som ønsket et mer standardisert og formalisert rolle for foreldresamarbeid i lovteksten, og ville ha lovfestede regler for foreldreråd. Forslaget ble ikke vedtatt. Den nye loven gir dermed en større grad av lokal frihet når det gjelder hvordan skoledemokrati skal organiseres enn det som var tilfellet i forrige lov.

I tillegg er informasjonsplikten ovenfor foreldrene tydeliggjort i den nye loven. Informasjonsplikten var omtalt under flere paragrafer i den tidligere loven. Den nye har fått en egen paragraf, § 10-8, om «Informasjon til elevane og foreldra». Ansvar for å ivareta informasjonsplikten er også tydeliggjort, ved at lovteksten sier at:

[k]ommunar og fylkeskommunar skal gi elevar og foreldre den informasjonen dei har bruk for, mellom anna om opplæringa, den enkelte eleven, skolemiljøet og skolereglane, og om dei rettane og pliktene elevane elles har.

Foreldrenes rolle fremstår dermed både styrket og mer fleksibel i den nye loven. Loven tydeliggjør retten til informasjon og medvirkning, men overlater i større grad til lokale aktører å utforme strukturene for samarbeid.

4.2.4 Lærerne

En av de mest markante endringene når det gjelder lærernes rolle var forslaget om å lovfeste at det kun er lærere som kan ha det faglige ansvaret for opplæringen. Utvalget forslø at det stiltes et tydelig krav om at en lærer som hovedregel er til stede sammen med elevene i opplæringssituasjonen og at dersom elever skal gis opplæring utenfor klasserommet, innebærer kravet at også en lærer må være til stede. Departementet tok ikke dette forslaget til følge, og det ble ikke tatt med i proposisjonen.

Utdannings- og forskningskomiteen fulgte Departementet, men flere av medlemmene ba regjeringen komme tilbake med en nærmere utredning om lærernes faglige ansvar (Innst. 442 L (2022–2023), s. 27–28). Det gjorde regjeringen gjennom en proposisjon med forslag til endringer i den nye loven. Der foreslo Departementet en generell regel om faglig ansvar og ikke en mer detaljert regulering av hva det innebar (Prop. 62 L (2023–2024), s. 24). Departementets forslag ble vedtatt av Stortinget.

Til forskjell fra den tidligere loven, har loven i dag en tydeliggjøring om at det er læreren som har ansvaret for undervisningen, med paragraf 17-6 som sier at «[b]erre dei som er tilsett i lærarstilling, kan ha fagleg ansvar for opplæringa.» Man kan si at lærerens faglige ansvar med dette er styrket.

Styrking av lærerens faglige ansvar kommer til uttrykk også på andre områder. Den nye loven har som mål å sikre lærerne tilstrekkelig rom for profesjonelt skjønn, noe som var artikulert allerede i mandatet til Opplæringslovutvalget (NOU 2019:23, s. 146). Utvalget la «til grunn at det skal tas hensyn til tilstrekkelig handlingsrom både for den enkelte lærer, for den kollektive skjønnsutøvelse på den enkelte skole og for profesjonen som sådan.» (NOU 2019:23, s. 147).

Det mest konkrete utslaget av dette i loven er lovfestingen av lærerens faglige ansvar. Men også indirekte er lærerens skjønnsutøvelse styrket ved at loven ikke har de samme krav til kommunene og fylkeskommunene når det gjelder kvalitetsutvikling. I den tidligere loven var det spesifisert mer detaljert hvordan kommunene og fylkeskommunene skulle arbeide med kvalitetsutvikling, blant annet med «å ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultata frå nasjonale kvalitetsvurderingar» (§ 13-3e). Den nye loven sier i stedet at «[k]ommunen og fylkeskommunen skal arbeid for å halde ved lag og heve kvaliteten i grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa» (§ 17-12). I tillegg er dette kravet om kvalitetsutvikling rammet inn i kravet om at «[d]et skal være skolefagleg kompetanse i kommune- og fylkeskommuneadministrasjonen». Dette var også et krav i den tidligere loven, men da som et siste ledd i paragrafen som omhandlet plikten til å sørge for grunnskoleopplæring (§ 13-1).

Lovfestingen av lærerens faglige ansvar og vektleggingen av profesjonelt skjønn markerer slik sett en bevegelse mot større tillit til profesjonen. Hvordan

dette spiller sammen med kommunenes ansvar for kvalitetsutvikling, vil være et sentralt spørsmål i vurderingen av lovens praktisering framover.

4.2.5 Skoleledelse

Opplæringslovutvalget foreslo ikke noen større endringer når det gjaldt skoleledelsen rolle, bortsett fra at det foreslo å fjerne kravet om lederegenskaper til rektor i den tidligere lovens paragraf 9-1 («Den som skal tilsetjast som rektor, må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige leiaregenskaper»). Begrunnelsen var at «Utvalget legger til grunn at kommunene ikke vil tilsette en rektor som de mener ikke er kompetent til å lede den aktuelle skolen.» (NOU 2019:23, s. 505). I Utdannings- og forskningskomiteen var det imidlertid et mindretall som ønsket å innføre et nytt krav til lederkompetanse hos rektor. Dette mindretallet, bestående av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, foreslo at paragraf 17-2 tredje ledd skulle lyde: «Kommunen og fylkeskommunen skal leggje til rette for at nyttilsette rektorar kan ta studiepoenggivande utdanning i pedagogisk leiing innan tre år etter tilsetjinga, dersom dei ikkje har slik utdanning frå før.» (Innst. 442 L (2022–2023), s. 25). Dette fikk ikke gjennomslag.

I den tidligere loven het det at «[k]var skole skal ha ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiing». (§ 9-1). Kravet om «kvar skole» er frafalt i den nye loven. Der heter det at «[s]kolen skal ha ei leiing som er fagleg, pedagogisk og administrativt forsvarleg.» (§ 17-2). Dette innebærer blant annet at hver skole ikke trenger å ha en egen rektor, men at en rektor kan være rektor for flere skoler. I prinsippet innebærer ikke dette noen endring fra den tidligere loven, da også den åpnet for at en rektor kunne lede flere skoler. Samtidig viser den nye lovteksten en noe annen tilnærming til ledelse. I motsetning til tidligere lovverk, som stilte krav til tre typer ledelse (faglig, pedagogisk og administrativ), bruker den nye loven en generell betegnelse og presiserer at ledelsen skal være faglig, pedagogisk og administrativt *forsvarlig*.

Selv om paragrafene som direkte omtaler ledelsen av skolen ikke er vesentlig endret i den nye loven, er funksjonen og ansvaret til rektor tydeliggjort. Paragraf 11-2 sier at:

Kommunen og fylkeskommunen skal sørgje for at lærarane følgjer med på utviklinga til elevane og melder frå til rektor dersom det er tvil om at ein elev har tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Om det må til, skal skolen setje i verk eigna tiltak.

Kommunen og fylkeskommunen har det overordnede ansvaret. Ansvaret for tiltak ligger på skolen ved rektor. Dette ansvaret har rektor også når det gjelder oppfølging av tiltak. Paragraf 11-2, andre avsnitt, sier «Skolen skal vurdere om tiltaka er

nok til å gi eleven eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa, eller om eleven kan trenge individuell tilrettelegging». Rektors ansvar for å vurdere tiltakene og å finne egnede tiltak er dermed tydeliggjort.

Skolen kan med den nye loven også gjøre vurderinger på områder hvor det tidligere var krav til sakkyndig vurdering. Det er ikke lenger et krav om sakkyndig vurdering når det gjelder intensivopplæring og det som i den nye loven er spesifisert som personlig assistanse og fysisk tilrettelegging og teknisk hjelpemiddel. Dersom det viser seg at skolen ikke kan håndtere målet om tilfredsstillende utbytte med «egna tiltak», kommer spørsmålet om «individuell tilrettelagd opplæring inn». Da først kommer kravet om sakkyndig vurdering. Skolens og rektors handlingsrom når det gjelder tilpassing av opplæringa er dermed blitt større med den nye loven, men *ansvaret* for å sikre at elevene får tilfredsstillende utbytte og at det som gjøres er til beste for eleven, er samtidig tydeliggjort.

4.2.6 Kommuner og fylkeskommuner

Opplæringslovutvalget var opptatt av å plassere ansvaret for opplæringa på riktig sted. Utvalget la derfor til grunn at «den klare hovedregelen bør være at kommunen og fylkeskommunen skal ha ansvaret for at reglene i opplæringsloven etterleves» (NOU 2019:23, 21). Utvalget uttrykte videre at:

Det er kommunestyret, som øverste ansvarlig i kommunen, som er juridisk og økonomisk ansvarlig for grunnopplæringen. Kommunestyret har dessuten et demokratisk ansvar overfor borgerne. Utvalget mener at den klare hovedregelen bør være at kommunen er pliktsubjekt for pliktene i opplæringsloven (NOU 2019:23, 168).

Denne hovedregelen gjennomsyret lovforslaget fra utvalget, og det fikk gjennomslag i den videre behandlingen av lovforslaget. I den nye loven er oppgavene og ansvaret til kommunene og fylkeskommunene nevnt eksplisitt hele 51 ganger, mot 18 ganger i den tidligere loven. Til sammenligning hadde den tidligere loven begrepet «skoleeier», som var i bruk 22 ganger. Dette tyder på at kommunens og fylkeskommunens ansvar er tydeliggjort ved at det nå er kommunestyret som er pliktsubjektet.

Det er imidlertid ikke bare i begrepsendringen denne tydeliggjøringen av ansvar kommer til uttrykk. Der hvor den tidligere loven bare pekte på hvilke føringer som gjaldt, er det nå tydeliggjort at det er kommunen og fylkeskommunen som har ansvaret for at de plikter og oppgaver som loven pålegger opplæringa, blir ivare tatt. Et eksempel på dette finner vi i paragraf 11-2, hvor det heter at: «[k]ommunen og fylkeskommunen skal sørge for at lærarane følgjer med på utviklinga til elevane» (§ 11-2). Det er også kommunen og fylkeskommunen som har ansvaret

for at «opplæringa er tilpassa» (§ 11-1) og at «[k]ommunen og fylkeskommunen skal sørge for rett og nødvendig kompetanse i skolen» (§ 17-1).

Samtidig som ansvaret til kommuner og fylkeskommuner er tydeliggjort i den nye loven, har kommuner og fylkeskommuner på noen områder et større handlingsrom enn tidligere. Vi har allerede nevnt spørsmålet om kvalitetsutvikling. Mens den tidligere loven hadde spesifikke krav til hvordan dette arbeidet skulle skje, sier den nye loven primært at kommuner og fylkeskommuner har ansvar for kvaliteten. Et mindretall i Utdannings- og forskningskomiteen, med Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, ville beholde den tidligere lovens krav om at kommunestyret og fylkestinget skulle drøfte den informasjonen de fikk om læringsmiljøet, læringsresultatene og gjennomføring minst en gang i året (Innst. 442 L (2022–2023), s. 59). Forslaget fikk ikke gjennomslag, og den nye loven presiserer ikke hvordan kommunestyret eller fylkesting skal jobbe med den informasjonen de får om kvaliteten i skolen.

Ett område hvor friheten rundt det lokale handlingsrommet er tydeliggjort, er *utformingen* av innholdet i skolen. Opplæringslovutvalget foreslo å gi «økt fleksibilitet i fag- og timestfordelingen, færre krav om planer og systemer som sakkyndige vurderinger og tilstandsrapporter, og færre krav om hvordan samarbeid og involvering skal organiseres» (NOU 2019:23, s. 22). Forslaget fra utvalget var å øke fleksibiliteten når det gjelder fag- og timestfordeling til 10 prosent og å lovfeste det i selve loven. Denne fleksibiliteten var tidligere regulert gjennom forskrift, men ikke nevnt i selve loven (NOU 2019:23, s. 202).

Departementet fulgte ikke opp dette forslaget fra utvalget, og valgte i stedet å foreslå at kun kommunene skulle ha fleksibilitet på inntil fem prosent, slik det tidligere regelverket tilsa. På Stortinget var imidlertid synet annerledes, og et flertall i Utdannings- og forskningskomiteen foreslo å øke kommunenes fleksibilitet på dette punktet til ti prosent. Et mindretall med representanter (fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt) ønsket å gi også fylkeskommunene en fleksibilitet på fem prosent, men ble nedstemt. Den endelige lovteksten ble som følger: «Kommunen kan gi forskrift om at opp til ti prosent av timene i kvart fag i grunnskolen skal flyttast til andre fag eller brukast til særskilde tverrfaglege aktivitetar» (§ 1-6).

Den nye loven innebærer altså en tydeligere ansvars plassering hos kommuner og fylkeskommuner, og gir større frihet til lokale vurderinger og løsninger. Dette innebærer at arbeidet med kvalitet og oppfølging i større grad må forankres lokalt, og slik sett stiller høyere krav til skolens egen styring og kvalitetssikring.

4.2.7 PP-tjenesten

Vi har allerede nevnt at det ikke er krav til sakkyndig vurdering på flere områder hvor den tidligere loven stilte slike krav. I større grad enn i den tidligere loven, tydeliggjør den nye loven PP-tjenestens mandat til med å jobbe forebyggende.

I den tidligere loven het det at «[t]jenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov» (§ 5-6). Opplæringslovutvalget ønsket derimot at PP-tjenesten skulle arbeide med forebygging med tanke for alle elever, ikke bare elever med særskilte behov. Det foreslo et lovforslag om at PP-tjenesten «skal samarbeide med skolane og hjelpe til med kompetanseutvikling, organisasjonsutvikling og tilrettelegg av opplæringa for elevane.» (NOU 2019:23, s. 32). Dette fikk ikke utvalget gjennomslag for. Lovteksten i den nye loven er på dette punktet dermed lik den tidligere, med at PP-tjenesten i samarbeid med skolene skal arbeide for å «gi eit inkluderande opplæringstilbud til elevar som kan ha behov for tilrettelegging av opplæringa» (§ 11-13).

Samtidig er det generelle forebyggende arbeidet til PP-tjenesten tydeliggjort i den samme paragrafen. PP-tjenesten skal nå:

- a. støtte og rettleie skolane i å greie ut behov for tilrettelegging av opplæringa og i å setje inn tiltak så tidleg som mogleg når det trengst*
- b. hjelpe til med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling slik at opplæringstilbodet blir så inkluderande og godt tilrettelagt som mogleg (§ 11-13)*

Et mindretall i Utdannings- og forskningskomiteen uttrykte bekymring over en så tydelig lovfesting av PP-tjenestens veiledende oppgave. Disse medlemmene, fra henholdsvis Rødt og Sosialistisk venstreparti, mente dette ville føre til en overdimensjonering av PP-tjenestens oppgaver. Selv om de ikke var imot denne rollen til PP-tjenesten som sådan, mente de at ressursituasjonen til PP-tjenesten først burde utredes og fastsettes. De ba Stortinget om å gå med på et vedtak om at «Stortinget ber regjeringen utrede og foreslå en veiledende norm for bemanning og kompetanse i PP-tjenesten og dimensjonering av denne» (Innst. 442 L (2022–2023), s. 32). Forslaget ble ikke vedtatt.

Man kan dermed si at den nye loven i større grad enn den tidligere vektlegger PP-tjenestens rolle med å drive forebyggende arbeid i samarbeid med skolen. Dette til tross for at teksten i den nye loven ikke er vesentlig endret.

4.2.8 Statsforvalteren

I den tidligere loven kunne statsforvalteren fatte vedtak om hva skolen skulle gjøre dersom tilsynet av skolens virksomhet tilsa at skolen ikke oppfylte aktivitetsplikten. Opplæringslovutvalgets foreslo en begrensning av Statsforvalterens

vedtaksmyndighet i skolemiljøsaker. De foreslo at hovedregelen skulle være at Statsforvalteren påla kommunen eller fylkeskommunen å rette opp forholdet selv, snarere enn å vedta konkrete tiltak. Unntak skulle gjøres kun hvis saken ellers ville bli unødig forsinket, eller det var grunn til å tro at kommunen ikke ville rette opp forholdet. Forslaget ble fulgt opp av Departementet.

I Utdannings- og forskningskomiteen var det støtte for utvalgets forslag, men medlemmet fra partiet Venstre ønsket imidlertid at Statsforvalteren fremdeles skulle ha mulighet til å vedta hva skolen måtte gjøre i slike saker. Medlemmet foreslo følgende lovparagraf: «Kjem statsforvaltaren til at skolen ikkje har oppfylt plikta etter § 12-4 eller § 12-5, kan statsforvaltaren påleggje kommunen eller fylkeskommunen å rette forholdet eller vedta kva skolen skal gjere for at eleven skal få eit trygt og godt skolemiljø» (Innst. 442 L (2022–2023), s. 21). Forslaget ble ikke vedtatt.

Den nye loven tydeliggjør også her kommunen og fylkeskommunens ansvar for opplæringa. Statsforvalteren skal ikke lenger fortelle skolen hva den skal gjøre, men sørge for at den ansvarlige (kommunen og fylkeskommunen) ivaretar sitt ansvar.

4.3 Sammenfatning

Gjennomgangen i dette kapitlet har vist at endringene som er gjort i ny opplæringslov er mer omfattende enn at det er gjort enkelte justeringer og tilføyinger. Loven tydeliggjør flere grunnleggende premisser for opplæring. Loven styrker og tydeliggjør elevens rettigheter og gir større lokalt handlingsrom for skolen, kommuner og fylkeskommuner. Selv om inkludering bare er kommet med som et tillegg i § 12-2 om retten til et trygt og godt skolemiljø, kan man si at både gjennom paragrafen om «til elevens beste» og tydeliggjøringen av kravet om at alle skal ha tilfredsstillende utbytte av undervisningen, har lovteksten tatt utgangspunkt den politiske og samfunnsmessige inkluderingsdiskursen om at *alle skal med*. Det gjøres ikke med detaljerte regler, men gjennom å tydeliggjøre ansvaret for at det skal skje. Vi kan si at den nye loven inneholder nye skript for aktørene i opplæringssektoren. Det gjennomgående skriptet, som kommer til uttrykk flere steder i beskrivelsen av aktørenes roller, ansvar og oppgaver, er en større myndiggjøring av aktørene i grunnopplæringa.

5 Statsforvalterens rolle i implementeringen

Mens dokumentanalysen over viste hvordan lovverket strukturelt legger til rette for både tydeligere rettigheter og større lokalt handlingsrom, retter dette kapitlet søkelyset mot hvordan disse prinsippene fortolkes, iverksettes og følges opp av statsforvalterembetet. Mer spesifikt undersøker vi her organiseringen i statsforvalterembetene, hvordan de har forberedt og iverksatt det nye lovverket, hvilke utfordringer de har møtt på i implementeringsarbeidet og gode grep.

Som vi så over medfører det nye lovverket også noen endringer i statsforvalterens rolle, blant annet når det gjelder skolemiljøsaker og rollen som klageinstans. Til slutt i kapitlet vil vi derfor undersøke hvordan embetene erfarer ny rolle og ansvarsområder. Datakildene vi benytter oss av i dette kapitlet er intervjudata fra statsforvalterembetene.

5.1 Organisering og forberedelser i statsforvalterembetene

Statsforvalterembetet er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Mye av informasjonen fra Utdanningsdirektoratet går via Statsforvalterne, mens noe retter seg direkte mot kommuner og fylkeskommuner. Statsforvalterne er slik sett det sentrale leddet på statlig nivå i implementeringen av nytt regelverk og i fortolkningen av nye regler.

Intervjuene viste at statsforvalterne gjennomgående var enige om at det var behov for en ny opplæringslov. Begrunnelsen var først og fremst at tidligere opplæringslov hadde vokst frem som et «lappeteppe» gjennom mange år med endringer og tillegg. Resultatet var en lovtekst som var vanskelig å finne frem i, hadde et komplisert språk og skapte uklarhet om roller og ansvar. Den nye opplæringsloven oppleves derfor som en nødvendig opprydding og forenkling av lovverket, med tydeligere struktur og mer presist språk. En statsforvalter sier det slik:

Det var definitivt behov for det. Det var jo veldig mye flikka på det gamle. Så det er blitt mye bedre i det nye. Det har blitt mye ryddigere.

En annen sier:

Det var behov for nytt lovverk. Det har blitt ryddigere og mer oversiktlig for de som skal bruke det.

Samtidig ble det pekt på at omfanget av loven fremdeles kan oppleves overveldende, særlig for små og mellomstore kommuner med begrensede ressurser og mange ansvarsområder.

I intervjuene spurte vi også statsforvalterne om hvordan arbeidet med ny opplæringslov var organisert internt. Implementeringsarbeidet var i stor grad organisert med utgangspunkt i eksisterende strukturer, men med ulike løsninger tilpasset størrelse, ressurser og regionale forhold. Felles for alle embetene var at arbeidet med ny opplæringslov var forankret i barnehage- og opplæringsavdelingene, der det fantes faggrupper eller team som dekker områder som skole, skolemiljø, barnehage, voksenopplæring og regelverkstolkning. Innenfor disse faggruppene jobber jurister og pedagoger tett sammen for å sikre felles forståelse av lovverket. Flere embeter beskriver dette som en bevisst strategi for å kombinere juridisk presisjon med praktisk og pedagogisk innsikt.

Mange embeter hadde dedikerte personer eller mindre fagteam med ansvar for implementeringen av loven. Disse har rollen som koordinatore, med oppgaver som å utvikle støttmateriell, holde interne samlinger og sikre enhetlig kommunikasjon ut mot kommuner og fylkeskommuner. I større embeter, som Rogaland, Vestland og Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus, har arbeidet vært organisert gjennom dynamiske faggrupper med flat struktur, der medarbeidere inngår i flere grupper og temaer samtidig. Mindre embeter, som Møre og Romsdal og Finnmark, beskriver at de har måttet jobbe bredere og mer generalistisk fordi de har få ansatte.

Selv om strukturen varierer, fremstår organiseringen i embetene som fleksibel og tilpasset oppdraget med implementeringen av ny opplæringslov. Embetene beskriver en tydelig faglig forankring, tverrfaglig samarbeid og et ønske om å opptre mer samordnet, både internt og nasjonalt, i møte med kommuner og fylkeskommuner.

Noen embeter oppgir at de startet arbeidet med ny opplæringslov allerede da NOU-en kom, med høringsinnspill og grundig lesing av lovproposisjonene. Mange la opp arbeidet som en kombinasjon av intern kompetanseheving og felles tolkning, ofte i grupper eller med dedikerte fagpersoner. Noen embeter jobbet i kollokviégrupper med bestemte kapitler, andre satte sammen jurister og pedagoger for å tolke regelverket sammen. Flere brukte interne møter og presentasjoner på tvers for å spre kunnskap.

Andre embeter avventet arbeidet til forskrift og veiledere var på plass og jobbet med tolkning og forståelse i samarbeid med kommuner og fylkeskommuner etter at loven hadde trådt i kraft.

Det var noe frustrasjon rundt forsinkede forskrifter og veiledninger som gjorde at noen embeter opplevde at de ikke var tilstrekkelig forberedt da loven trådte i kraft, og dermed måtte veilede kommuner uten å ha klare svar. Som en konsekvens var det noen embeter som utviklet egne maler og støttemateriell før de fra Utdanningsdirektoratet forelå.

Samarbeidet med Utdanningsdirektoratet oppleves i stor grad som positivt. Mange trakk frem at de hadde kommet med innspill og spørsmål, og at Utdanningsdirektoratet var raske med å svare ut spørsmål. Utdanningsdirektoratet ble av embetene opplevd som mer tilgjengelig enn før og støttematerialet fra Utdanningsdirektoratet vurderes som godt og nyttig. En statsforvalter utdyper:

(...) vi har god kontakt med opplæringslovavdelingen og kan kontakte dem hvis det er spørsmål som krever avklaringer med en gang. Og materiellet de har utarbeidet har vært veldig nyttig for oss, at vi slapp å sitte og produsere alt selv.

En annen statsforvalter tillegger:

Overordnet har vi et veldig godt samarbeid med Utdanningsdirektoratet. Og de har heller vært på tilbudssiden i forhold til å spørre oss hva vi trenger og så videre. Men så har de ikke helt klart å innfri det heller, når vi har sagt hva vi trenger.

Samtidig peker enkelte embeter på at samarbeidet med Utdanningsdirektoratet har fungert bedre i saker som gjelder kommunene enn i saker som gjelder fylkeskommunene og videregående opplæring. Flere trekker frem at Utdanningsdirektoratet var senere ute med avklaringer knyttet til regelverket for videregående skole, og at dette skapte usikkerhet.

En ny delingsplattform mellom fylkene og Utdanningsdirektoratet oppleves positivt da det gir transparens og felles læring. Samordningen mellom fylker og Utdanningsdirektoratet oppleves å ha vært viktig for å utveksle erfaringer, avklare tolkningsspørsmål og sikre større grad av praksislikhet mellom embetene. Samtidig oppgir flere embeter at de samarbeider tett på tvers av fylker, både gjennom delingsplattformen, Teams-grupper og felles samlinger.

5.2 Iverksetting av det nye lovverket

Det å innføre ny opplæringslov har gjort at sektoren har måttet sette regelverket på dagsorden. Det har blant annet gitt anledning til å rette spesiell oppmerksomhet mot områder som tidligere har vært krevende å etterleve. Embetene oppgir også at prosessen har skapt entusiasme og gitt en anledning til å se nærmere på

hvilke deler av regelverket som faktisk er nye, og hvilke som videreføres. En statsforvalter utdyper:

Så merket vi at det skapte en energi i sektoren også. For det var en positiv forventning. Det var ikke at de satt og gruet seg, for de var veldig «på» allerede fra årsskifte. Det var en veldig iver etter å sette i gang. Sånn sett så var det et momentum. Så det var jo en sånn positiv greie med det.

Iverksettingen av den nye opplæringsloven har ført til et omfattende veilednings- og informasjonsarbeid hos statsforvalterembetene. Embetene beskriver ulike strategier for å gjøre lovendringene forståelige og relevante for kommuner og fylkeskommuner.

Allerede våren og sommeren 2024 brukte mange embeter tiden til å planlegge kommunikasjon og veiledning ut mot sektoren. De utarbeidet presentasjoner, arrangerte webinarer og planla regionale samlinger der den nye loven og sentrale endringer ble gjennomgått. Flere la vekt på at forberedelsesarbeidet ikke bare handlet om å forstå loven, men også om å skape engasjement for regelverketterlevelse.

Samtidig beskrev andre embeter implementeringen som en «reise sammen med sektor», der de lærte underveis i møte med spørsmål fra kommuner og fylkeskommuner. Flere understreket at mange av bestemmelsene i loven var nye og krevde tolkning, og at det derfor var viktig å være åpne om usikkerhet og fortolkningsarbeid.

Kontakten med sektoren ble organisert på ulike måter, tilpasset lokale forhold og embetenes størrelse:

- **Eksisterende møteplattformer:** Alle embeter tok i bruk eksisterende arenaer som lederfora og kommunale- og regionale nettverk, for å løfte frem det nye lovverket. Noen valgte også å samle både barnehage- og skoleområdet for å tydeliggjøre helheten i opplæringsløpet og sikre samstemthet mellom nivåene.
- **Digitale møteplattformer:** Digitale kanaler ble i stor grad tatt i bruk, både for å nå mange og for å gjøre det mulig for mindre kommuner å delta. Dette omfattet alt fra webinarer og Teams-møter til etablerte digitale møtearenaer for skolesektoren. Et eksempel er Rogaland, som aktivt brukte sine månedlige digitale møter til å formidle endringer i opplæringsloven.
- **Regionale samlinger:** Flere embeter, blant annet i Innlandet, Trøndelag og Vestland, besøkte alle regionene i fylket for å presentere lovendringene og drøfte tolkninger med skoleeierne.
- **Informasjonsbrev:** Mange brukte nyhetsbrev for å sikre at alle kommuner og fylkeskommuner fikk samme informasjon, særlig når de stilte de samme spørsmålene.

For å få skreddersydd veiledningen til kommuner, ble kommunene i flere fylker invitert til å melde inn temaer de ønsket veiledning om. Dette bidro til at arbeidet ble mer behovsstyrt og interaktivt. I Trøndelag ble kommunene utfordret til å identifisere egne læringsbehov i regionale samarbeid, mens i Vestland ble spørsmål fra kommunene brukt som grunnlag for temaene i webinarne. Flere embeter beskrev dette som en ny og mer deltakende måte å arbeide på.

Målet for embetene var å sikre at kommuner, fylkeskommuner og rektorer hadde tilstrekkelig kunnskap til å følge opp de nye kravene i lovverket. Det ble derfor lagt vekt på tilgjengelighet, praktiske eksempler og dialog. Mange opplevde at sektoren hadde stort informasjonsbehov og ønsket tydelige avklaringer, særlig om endringene knyttet til kapittel 11 om individuelt tilrettelagt opplæring og håndhevsingsordningen i skolemiljø saker (kapittel 12).

Kapittel 11 trekkes frem som det mest krevende området å implementere. Statsforvalterne forteller at kommuner, fylkeskommuner og skoler stilte mange spørsmål om hva som faktisk er nytt, og hvordan bestemmelsene skal forstås og praktiseres. Som en statsforvalter uttrykker det:

Jeg tenker bare at i forhold til det med kapittel 11, så oppdaget vi ganske fort når loven ble vedtatt, at det var ulik oppfatning av hvor mye nytt det var. Direktoratet sa at det meste er videreført. Og så var det ikke sånn at vi opplevde det, og kommunene har i hvert fall ikke opplevd at det bare var en videreføring.

Også kapittel 12 (særlig § 12-6) skapte spørsmål, særlig knyttet til ansvarsdelingen i den nye håndhevsingsordningen. Flere embeter påpeker at mange av de mest krevende sakene berører begge kapitlene, for eksempel elever med særskilte behov som samtidig har utfordringer i skolemiljøet.

Den mest gjennomgående utfordringen i implementeringsarbeidet handlet om tidsmangel og forsinkede tolkninger og veiledninger fra Utdanningsdirektoratet. Flere opplevde at forskrifter og veiledninger og avklaringer kom for sent, slik at de måtte gjøre egne fortolkninger mens kommunene samtidig etterspurte tydelige svar. En statsforvalter oppsummerte utfordringen slik:

Vi skulle ønske at Udir hadde vært lenger framme i skoene når det gjelder tolkninger. For vi har jo sittet og måttet gjøre noen tolkninger selv. (...) Kommunene har jo presset oss på noe av dette, og det har jo vært utfordrende når vi kanskje ikke har hatt svarene på de endringene.

Flere beskrev også at kort forberedelsestid skapte press på embetene og gjorde det vanskelig å rigge støtteapparatet internt før loven trådte i kraft. Som et embete formulerte det:

Vi har dessverre kommet litt bakpå og det er en rekkefølgefeil. Vi opplevde at loven kom, og så begynte Udir å jobbe. Forskriften ble veldig forsinket. (...) Det er ganske store endringer på enkeltområder og Udir har sagt at innføringsperioden vil være over tid. Men det som er realitetene er at for de som er ute i skolen, gjelder reglene fra i dag av.

Selv om embetene opplevde tidspress og forsinkede ressurser, viste de forståelse for at prosessen måtte være slik, at loven måtte vedtas før forskriftene kunne ferdigstilles. Samtidig pekte de på at denne rekkefølgen skapte utfordringer for forberedelse og veiledning ut mot sektoren.

En annen erfaring som kom frem i intervjuene var at kontakten med fylkeskommunene var mer krevende enn med kommunene. Fylkeskommunene har egne fagmiljøer og har tidligere hatt direkte kontakt med Utdanningsdirektoratet. Overgangen til at kommunikasjonen nå skulle gå via statsforvalteren skapte noe usikkerhet. En statsforvalter utdyper:

Fylkeskommunen er skoleeier og har jo ofte en ganske bra stab selv på skoleeiernivå. De har tidligere spilt inn fellesspørsmål direkte til Udir. Nå har de fått beskjed om at de skal stille det til sin statsforvalter. De har utfordret oss på ulike spørsmål, og så har de fått litt ulike svar. (...) Videregående har hatt en sånn type ekspress-spor inn til Udir, mens kommunene må gå via oss, så det har vært en utfordring.

Informantene opplevde imidlertid at det over tid hadde etablert seg bedre strukturer for samarbeid, særlig gjennom felles møter, samlinger og dedikerte kontaktpersoner. Rogaland og Vestland rapporterte om et særlig godt samarbeid med fylkeskommunene, mens flere mindre embeter opplevde at kontakten fortsatt var begrenset.

Selv om arbeidet ut mot sektor ble oppfattet som ressurskrevende, ble det samtidig oppfattet som en verdifull mulighet til å styrke relasjonen til kommuner og fylkeskommuner. Mange mente at den nye loven bidro til økt interesse for regelverket og gjorde det enklere å sette regelverket i bruk på dagsorden. Flere beskrev at det var første gang på lenge at de opplevde så stor deltakelse og engasjement fra sektoren i spørsmål om lovforståelse og rettigheter.

5.3 Gode grep i implementeringen

Hvilke grep trekker så embetene frem som vellykkede i eget implementeringsarbeid? For mange embeter handlet det først og fremst om det interne arbeidet med å sikre en felles forståelse av lovverket. Som vist tidligere beskrev flere embeter hvordan de organiserte felles lesing av lovteksten, diskusjoner på tvers av

faggrupper og systematiske drøftinger av tolkninger før de gikk ut og veiledet sektoren.

Det interne arbeidet trekkes altså frem som en suksessfaktor for å kunne gi tydelig og samstemt veiledning til kommuner og fylkeskommuner. Gjennom å jobbe med tolkning internt oppnådde embetene både bedre innsikt i lovverket og større trygghet i rollen som veileder. Et embete beskrev dette som en måte å «stå mer samlet» på når de møtte spørsmål fra sektoren, og flere pekte på at felles drøftinger gjorde det enklere å opptre konsekvent i møte med kommunene.

I tillegg til det interne arbeidet i embetene, la de fleste statsforvalterne stor vekt på å være «tett på» sektor. Embetene beskriver at det har vært avgjørende å møte kommunene direkte, bygge relasjoner og skape arenaer for felles læring. Flere forteller at aktiv kontakt og korte linjer har gjort det lettere å fange opp utfordringer tidlig og tilpasse veiledningen underveis. Som en statsforvalter uttrykte det:

Men det vi tror er nyttig nå er at vi går veldig raskt i dialog med kommunene. Vi driver ikke med å gi brev frem og tilbake [...] vi er ganske tidlig i dialog med kommunene.

Et annet embete understreket viktigheten av fysisk tilstedeværelse:

Ja, første halvåret som var den der 'preparere kommunene', da var vi invitert inn og ut til alle kommunene. [...] Så vi møtte vel i praksis alle, vil jeg tro.

Denne typen nærhet og kontinuerlig dialog beskrives som både tidskrevende og ressurskrevende, men samtidig som den mest effektive måten å forankre loven og fange opp lokale behov på. Flere embeter fremhever at dialogen har ført til større åpenhet og bedre forståelse mellom embetet og kommunene, og at dette har styrket implementeringen.

Ettersom innføringen av lovverket kan sees på som et utviklingsarbeid over tid, peker flere embeter på tiltak som kan bidra til å styrke prosessene fremover. Noen embeter peker på behovet for mer koordinering og felles læring mellom embetene. Utdanningsdirektoratets delingsplattform og regelverksamlinger ble opplevd som viktige steg i riktig retning, men flere mente det var behov for mer systematisk erfaringsdeling for å sikre lik tolkning og praksis på tvers av landet. Som en statsforvalter uttrykte det:

Vi kunne nok tenke oss mer regelverksamlinger for embetene for å sikre lik praksis. [...] Gjerne enkle webinarer eller digitale samlinger. Det trenger ikke være todagers samlinger, det kan fint gjøres enklere enn det.

Noen peker også på betydningen av å opprettholde kontakten og erfaringsoverføringen mellom embetene. På den måten kan de bygge videre på det som har

fungert godt, samtidig som de kan justere praksis etter hvert som nye problems-tillinger oppstår.

5.4 En ny rolle for statsforvalteren – tydeligere ansvar og en sikkerhetsventil

I den nye opplæringsloven videreføres håndhevingsordningen, men med enkelte endringer. Etter tidligere regler kunne statsforvalteren både vurdere om aktivitetsplikten var brutt, og samtidig fatte konkrete vedtak om hvilke tiltak skolen skulle gjennomføre. Den nye loven legger imidlertid opp til en tydeligere ansvarsdeling. Statsforvalteren skal som hovedregel begrense seg til å vurdere om tiltaksplikten er oppfylt eller ikke, mens selve utformingen og gjennomføringen av tiltak overlates til skolen. Tanken er at det er skolene og kommunene/fylkeskommunene som har den pedagogiske kompetansen og kjenner elevene og miljøet best.

Samtidig åpner loven for at statsforvalteren i særlige tilfeller kan fastsette konkrete tiltak, og slik sikre at elever fortsatt får nødvendig beskyttelse dersom skolens oppfølging ikke er tilstrekkelig. Den nye ordningen innebærer dermed en forskyvning av ansvar, mer av oppfølgingen skal ligge hos skolen, mens statsforvalteren får en mer kontroll- og tilsynsorientert rolle.

Intervjuene med statsforvalterne viser at endringen oppleves på ulike måter. Enkelte embeter var i utgangspunktet skeptiske, men vurderer nå ordningen som både fornuftig og mer effektiv. Andre uttrykker fortsatt usikkerhet, særlig fordi ordningen er ny og erfaringene foreløpig begrensede. Noen embeter forteller at de også før lovgivningen overlot tiltakene til kommuner og fylkeskommuner, mens andre har måttet endre praksis. Som en statsforvalter uttrykker det:

Ja, nå har nok vi aldri gått langt inn i tiltakene og vi vet jo at det har vært forskjeller mellom embetene hvor langt inn de har gått på tiltakene. Vi har nok hatt en praksis hos oss som er mye nærmere det som er vedtatt enn det andre har. Vi har alltid tenkt at det er skolene som må finne løsningen på tiltakene.

Å overlate tiltakene til kommune og fylkeskommune fremheves som både en mulighet og en utfordring. Alle embetene understreker at det er hensiktsmessig at skoler, kommuner eller fylkeskommuner utformer tiltakene, men flere peker samtidig på en usikkerhet knyttet til om alle kommuner og fylkeskommuner faktisk har nødvendig kompetanse og ressurser til å utvikle gode og tilpassede tiltak. Det oppleves derfor positivt at statsforvalteren fortsatt kan gripe inn i særlige tilfeller. Ett embete understreker at dette fungerer som en nødvendig «sikkerhetsventil» som skal beskytte elever der det lokale nivået ikke lykkes.

Flere statsforvaltere beskriver at den nye ordningen frigjør tid og gir rom for en mer effektiv ressursbruk. En av dem sier det slik:

Jeg tror det er en lur ordning. Vi brukte for mye tid på enkelte saker. Skolene må gjøre det selv, de må lære seg dette selv, og så kan vi bruke tid på kompetanseheving for de mange - ikke for det enkelte. (...) Nå har de fått friheten til å fikse det selv, så hvis de ikke får det til, så får de heller be om hjelp.

Også saksbehandlingen oppleves enklere og mer målrettet. Når statsforvalteren ikke lenger må vurdere alle delpliktene i aktivitetsplikten, men kan konsentrere seg om hvorvidt tiltakene er gode nok, blir vedtakene kortere og mer presise. Dette kan frigjøre tid som embetene kan bruke på andre deler av skolemiljøarbeidet. En statsforvalter sier:

(...) det ser ut som at det virker etter hensikten. Altså at vi kan konsentrere oss mer om de har jobbet med gode nok tiltak, i stedet for alt det der som er litt sånn historikk. Så fra å være litt skeptisk, så ser vi at det kanskje er en nyttig endring.

Samtidig er det fortsatt en viss usikkerhet. Noen, særlig de større embetene, peker på at de ikke vet hvor mange saker og klager som vil komme knyttet til skolemiljø, særlig innenfor videregående opplæring, og at det er krevende å prioritere ressursene når embetene samtidig får flere andre oppgaver.

Flere melder også om reaksjoner fra foreldre. Noen foreldre uttrykker bekymring for at rettsvernet er svekket når statsforvalteren ikke lenger kan fatte konkrete tiltak. Andre har urealistiske forventninger til statsforvalterens myndighet, som at de kan avsette lærere eller rektorer, noe som skaper misforståelser og frustrasjon. En statsforvalter oppsummerer dette slik:

Det er kanskje mest foreldre som har reagert på endringene. Skal dere ikke hjelpe skolene? Skal dere ikke komme med forslag til skolene om hva de skal gjøre? Det er det vi har merket på så langt.

Endringen i håndhevsingsordningen har bidratt til å tydeliggjøre rollene mellom statlig og lokalt nivå. For statsforvalterne innebærer dette et skifte fra detaljstyring til mer systematisk oppfølging og veiledning, men også et behov for fortsatt dialog og samordning med skoleeiere.

5.5 Sammenfatning

Innføringen av den nye opplæringsloven innebærer endringer i både regelverk, roller og ansvar. Statsforvalterne har hatt en nøkkelrolle i å forberede og støtte en smidig implementering, både gjennom internt arbeid i embetene og i tett dialog med kommuner og fylkeskommuner. Hvordan embetene har organisert dette arbeidet, og hvordan de har erfart samarbeidet både internt og eksternt, gir et viktig bilde av de første fasene i implementeringen av opplæringsloven.

Embetene beskriver en implementeringsprosess preget av betydelig egeninnsats, intern kompetansebygging, felles tolkning og samordning på tvers av faggrupper, men også tidspress og et visst misforhold mellom behov og tilgjengelige ressurser. Forankringen internt har gjort veiledningen ut mot sektor mer enhetlig og forutsigbar. Samtidig har embetene jobbet aktivt ut mot kommuner og fylkeskommuner gjennom digitale og fysiske tiltak for å gjøre lovendringene forståelige og anvendbare i praksis.

Opplevelsen av det nye lovverket er overordnet positiv. Opplæringsloven framstår som tydeligere og mer ryddig enn tidligere. Samtidig rapporteres reelle utfordringer som har påvirket tempo og arbeidsbelastning, som tidsmangel, forsinkede forskrifter/veiledninger og stor etterspørsel etter tolkninger tidlig i prosessen. Flere embeter peker også på variasjoner i kompetanse og kapasitet ute i kommunene, særlig i små kommuner, noe som gjør oppfølgingen krevende.

Samarbeidet med Utdanningsdirektoratet vurderes i hovedsak som godt. Støtemateriell og tilgjengelighet trekkes fram som nyttig, samtidig som forsinkelser i forskrifter og avklaringer skapte press lokalt. Erfaringene tyder på at mer systematisk erfaringsdeling og flere regelverksamlinger kan bidra til likere praksis på tvers av embetene.

Når det gjelder den nye rollen i skolemiljøsaker opplever embetene en klarere ansvarsdeling og i mange tilfeller mer målrettet saksbehandling. Samtidig meldes det om usikkerhet knyttet til omfanget av framtidige saker, særlig på videregående nivå, og til kommuners/fylkeskommuners evne til å utforme gode tiltak i alle saker. Embetene framhever derfor betydningen av «sikkerhetsventilen» i særtilfeller som avgjørende for å ivareta elevenes rettssikkerhet.

Avslutningsvis peker embetene på at implementeringen av ny opplæringslov har ført til et felles løft som har bidratt til økt fokus på regelverketterlevelse og styrket dialog mellom statsforvalter, kommuner og fylkeskommuner. Statsforvalterne fremhever betydningen av fortsatt nasjonalt og regionalt samarbeid. Flere peker på at tettere samordning mellom embetene og Utdanningsdirektoratet, blant annet gjennom felles arenaer for erfaringsdeling og regelverksdrøfting, vil være viktig også fremover.

6 Erfaringer med ny opplæringslov

For å belyse hvordan innføringen av ny opplæringslov oppleves i sektoren, gjennomførte vi en spørreundersøkelse til kommuner, fylkeskommuner, rektorer og tillitsvalgte. Formålet var å få innsikt i både kunnskapen om lovverket, hvilke kilder og ressurser som ble brukt for å sette seg inn i regelverket, samt hvordan implementeringsarbeidet ble erfart i praksis.

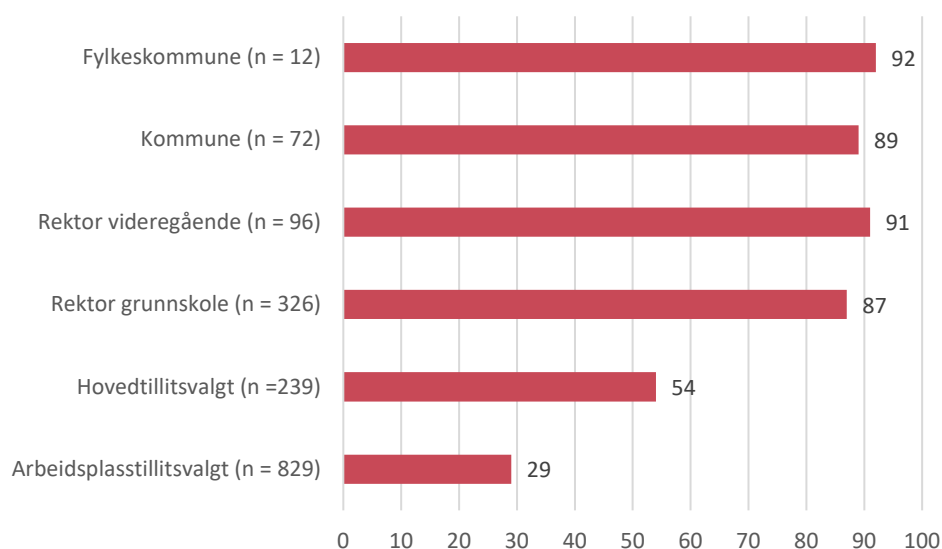
Undersøkelsen gir også informasjon om hvordan respondentene vurderer lovens betydning for skolens organisering, arbeidsmåter og elevenes rettigheter. Videre har vi undersøkt synspunkter på regelstyring, erfarte utfordringer med regelverket, samt forventninger til hvilke endringer den nye loven kan føre til i skolehverdagen.

Til sammen gir dette kapitlet et bilde av hvordan kommuner, fylkeskommuner, skoler og tillitsvalgte forstår, anvender og vurderer den nye opplæringsloven, og hvilke områder som kan kreve særlig oppfølging i det videre implementeringsarbeidet.

6.1 Kjennskap til ny opplæringslov

Et sentralt utgangspunkt for å kunne vurdere hvordan den nye opplæringsloven implementeres i skoler og kommuner, er i hvilken grad aktørene i kommuner, fylkeskommuner, rektorer og tillitsvalgte faktisk kjenner til innholdet i loven. Kjennskap til lovverket legger rammene for hvordan aktørene kan omsette regelverket til praksis, og er avgjørende for å sikre at lovens intensjoner realiseres i skolehverdagen.

I surveyen ble respondentene derfor først spurt om hvor godt de opplever å kjenne til innholdet i den nye opplæringsloven. Dette gir et bilde av den overordnede bevisstheten og kompetansen i sektoren, og danner et bakteppe for senere analyser av hvordan loven oppleves å påvirke organisering, arbeidsmåter og elevenes rettigheter.



Figur 6.1 Kjennskap til ny opplæringslov, stor/svært stor grad (prosentandel)

Resultatene viser tydelige forskjeller mellom aktørgruppene når det gjelder kjennskap til innholdet i den nye opplæringsloven. Hele 92 prosent av aktørene i fylkeskommunene og 91 prosent av rektorer i videregående opplæring rapporterer høy grad av kjennskap, tett fulgt av aktører i kommunene (89 prosent) og rektorene i grunnskolen (87 prosent). Tillitsvalgte skiller seg derimot klart ut med mindre kjennskap til innholdet i ny opplæringslov. Blant hovedtillitsvalgte oppgir 54 prosent at de i stor eller svært stor grad kjenner til innholdet i loven, mens kun 29 prosent av arbeidsplasstillitsvalgte vurderer sin kjennskap på dette nivået.

Det kan være naturlig at skolene og kommuner/fylkeskommuner har mest kunnskap om opplæringsloven, da de også er ansvarlige for å skape rammene for å ivareta ny lov og eventuelt endre eksisterende praksis. Herunder er det også interessant å se nærmere på hvilke informasjonskilder de forskjellige aktørene benytter seg av når de skal skaffe seg kunnskap om ny lov. Vi skal i neste avsnitt se på sistnevnte.

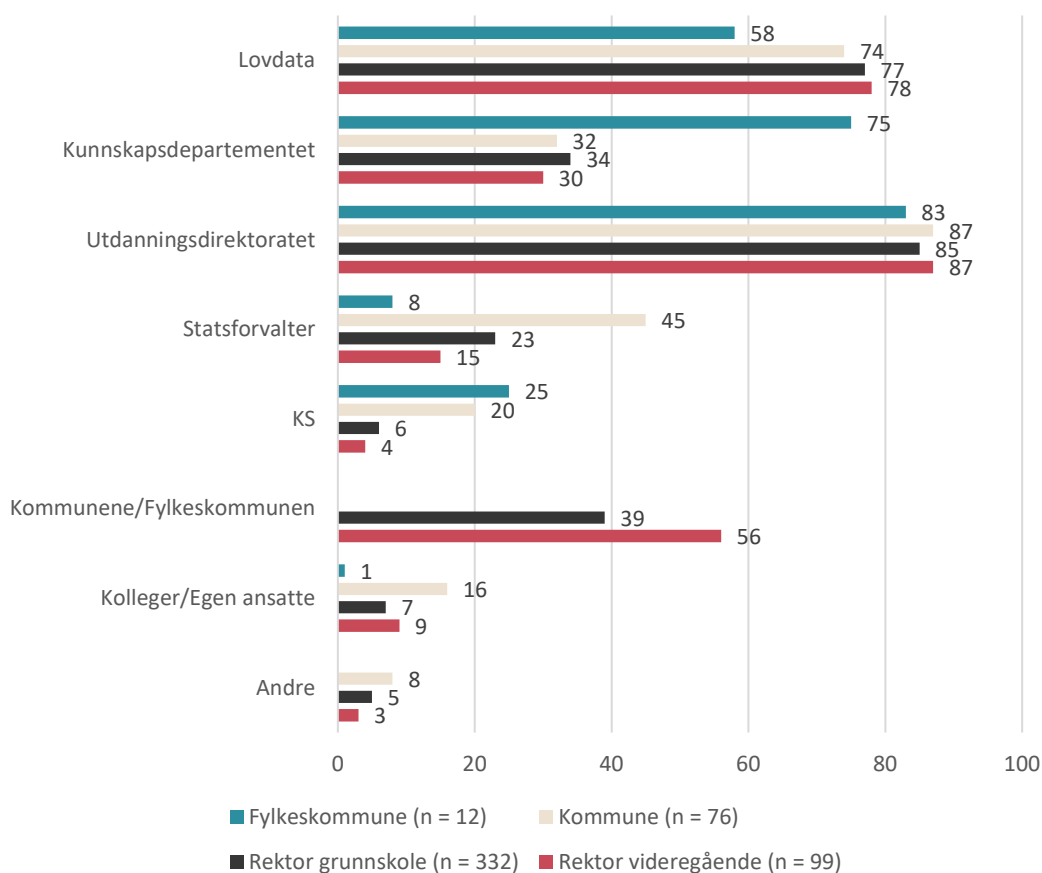
6.2 Informasjonskilder og støttmateriell

For at den nye opplæringsloven skal kunne tas i bruk på en god måte, er det avgjørende at kommuner, fylkeskommuner, skoler og tillitsvalgte har tilgang til relevant informasjon og hensiktsmessige verktøy. I tillegg til selve lovteksten har ulike aktører, og særlig Utdanningsdirektoratet, utviklet ressurser og støttmateriell som skal bidra til å gjøre regelverket forståelig og anvendbart i praksis.

I dette kapitlet undersøker vi først hvilke informasjonskilder aktørene i kommuner, fylkeskommuner, skoler og tillitsvalgtapparatet faktisk har benyttet seg av i arbeidet med å sette seg inn i den nye loven. Deretter ser vi nærmere på hvilke

av Utdanningsdirektoratets ressurser og verktøy som har vært i bruk, før vi til slutt presenterer hvordan disse ressursene vurderes med tanke på nytteverdi i implementeringsarbeidet.

Når det gjelder hvilke kilder aktørene i kommuner/fylkeskommuner og skoler benytter for å tilegne seg kunnskap om den nye opplæringsloven, fremtrer Utdanningsdirektoratet som den klart viktigste (se figur 6.2). Mellom 83 og 87 prosent på tvers av alle grupper rangerer direktoratet blant sine tre mest sentrale informasjonskilder. Også Lovdata vurderes som en betydningsfull kilde, særlig av aktører i kommunene (74 prosent) og rektorer i grunnskoler (77 prosent), mens andelen er lavere i fylkeskommunene (58 prosent).

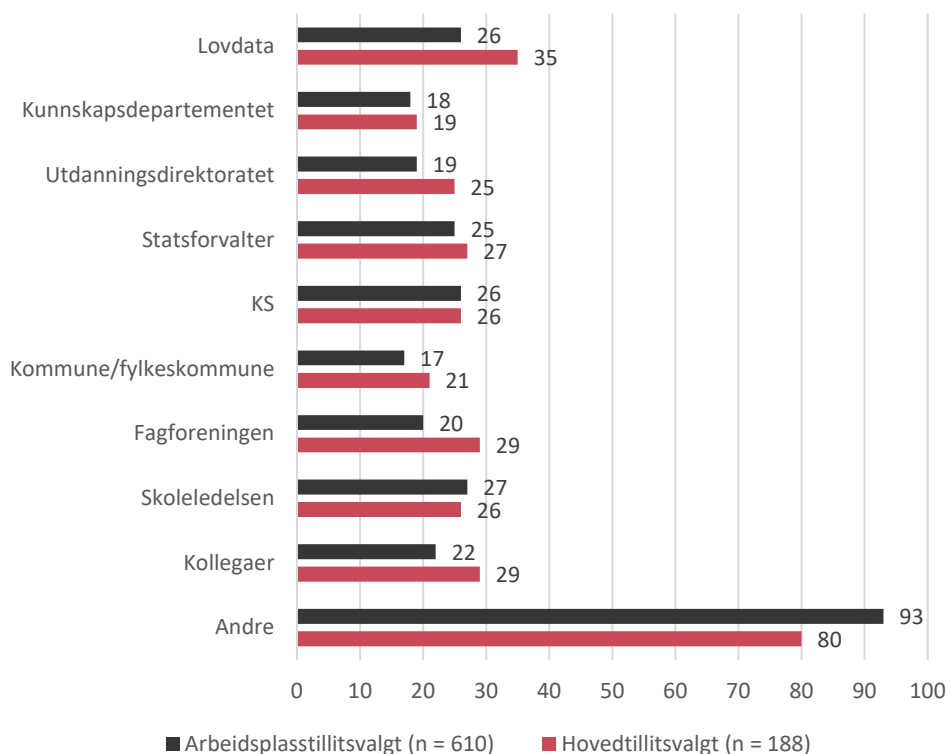


Figur 6.2 Informasjonskilder benyttet for å få kunnskap om ny opplæringslov, prosentandel som rangerer kilden som én av de tre viktigste (av åtte mulige), blant fylkeskommuner, kommuner og rektorer

Departementet trekkes videre frem av en tredjedel av respondentene (30–34 prosent), men med noe lavere vektlegging enn direktoratet og Lovdata. Statsforvalteren er spesielt viktig for kommunene (45 prosent), mens betydningen er markant lavere i de øvrige gruppene. KS oppleves som en mindre relevant kilde, men mest relevant for fylkeskommunen (25 prosent) og kommunen (20 prosent).

Kommunen og fylkeskommunen som arbeidsgiver fremstår videre som viktige informasjonskilder for videregående skoler (56 prosent) og grunnskoler (39 prosent). Kollegiale kilder spiller en mer beskjeden rolle, men er likevel mest utbredt i kommunene (16 prosent). Kategorien «andre kilder» rapporteres kun i svært begrenset omfang.

I figur 6.3 presenterer vi hvordan tillitsvalgte har svart på samme spørsmål. Som vi ser i figuren er informasjonsgrunnlaget om den nye opplæringsloven langt mer fragmentert sammenlignet med aktørene i skoler, kommuner og fylkeskommuner.



Figur 6.3 Informasjonskilder benyttet for å få kunnskap om ny opplæringslov, prosentandel som rangerer kilden som én av de tre viktigste (av åtte mulige), blant tillitsvalgte.

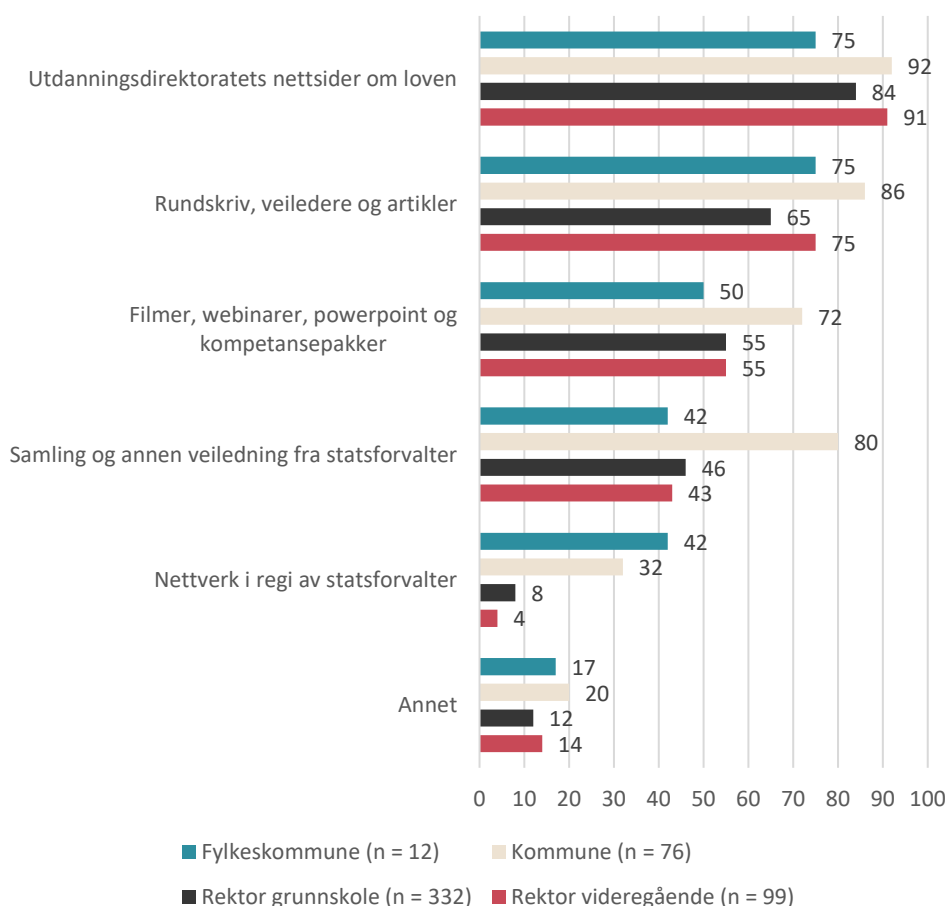
Blant tillitsvalgte dominerer kategorien «andre kilder» klart, og oppgis av hele 93 prosent av arbeidsplassstillitsvalgte og 80 prosent av hovedtillitsvalgte som én av de tre viktigste informasjonskildene. Dette tyder på at tillitsvalgte i stor grad baserer seg på uformelle eller alternative kanaler framfor de etablerte, offisielle informasjonskildene.

De åpne svarene i undersøkelsen kan bidra til at vi også får et bilde av hvilke andre kilder informantene mottar sin informasjon fra. Her ble det trukket frem et bredt spekter av enkeltstående kilder, noe som indikerer at de spiller en marginal rolle sammenlignet med de mer etablerte informasjonskanalene. Av de kildene

som oftest blir trukket frem er PP-tjenesten, noe som tyder på at disse har en viktig rolle i å informere om den nye opplæringsloven.

Blant de mer formelle kildene er det relativt beskjedne andeler som vektlegger Lovdata (26–35 prosent), Utdanningsdirektoratet (19–25 prosent), statsforvalteren (25–27 prosent) eller KS (26 prosent). Fagforeningen rangeres som kilde av rundt 20–29 prosent, mens skoleledelsen og kolleger nevnes av omtrent en fjerdedel. Kommune/fylkeskommune oppgis kun i begrenset grad (17–21 prosent). Vi ser altså at skolens ledelse og kommunen/fylkeskommunen ikke oppleves som en veldig relevant kilde for informasjon om ny opplæringslov av tillitsvalgte (jf. figur 6.1).

I det følgende ser vi nærmere på hvilke av Utdanningsdirektoratets ressurser og verktøy som faktisk tas i bruk i implementeringsarbeidet. Som figur 6.4 viser benytter aktørene i skoler, kommuner og fylkeskommuner seg i relativt stor grad av Utdanningsdirektoratets ressurser og verktøy. Bruken varierer samtidig noe mellom aktørgruppene.



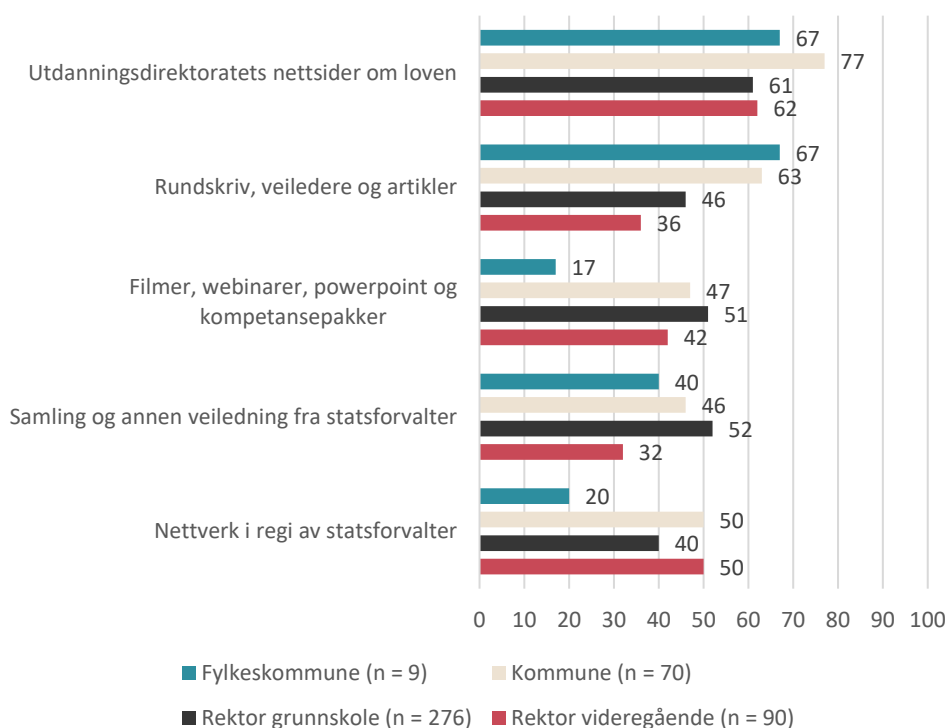
Figur 6.4 Bruk av Utdanningsdirektoratets ressurser og verktøy i arbeidet med å implementere ny opplæringslov, prosentandel som har benyttet hver ressurs/verktøy

Direktoratets nettsider fremstår som den klart mest sentrale ressursen. Mellom 84 og 92 prosent av rektorer, og aktørene i kommuner og fylkeskommuner oppgir at de benytter disse, med særlig høy andel blant kommunene (92 prosent) og rektorer i videregående skoler (91 prosent).

Også rundskriv, veiledere og artikler trekkes hyppig inn, særlig av kommuner (86 prosent). Digitale læringsressurser som filmer, webinarer og kompetansepakker er i noe mindre, men fortsatt betydelig grad benyttet (50–72 prosent), mest i kommunene.

Samlinger og annen veiledning fra statsforvalteren benyttes av om lag 42–46 prosent i de fleste grupper, men av hele 80 prosent av kommunene i utvalget. Nettverk i regi av statsforvalteren spiller en mer begrenset rolle, med under 10 prosent av rektorene, men opp mot en tredel av fylkeskommuner. Kategorien «annet» nevnes bare i svært beskjeden grad. Videre ser vi gjennom de åpne svarene i *Spørsmål til Skole-Norge* at en betydelig andel av de spurte har deltatt på møtevirkksomhet og/eller kurs i regi av kommunene og mottatt informasjon gjennom disse, selv om ordlyden i disse er noe forskjellig (kurs, kompetansepakke, kommunal opplæring, samlinger i regi av kommunen og egen kommune).

Vi har videre sett på hvordan deltakerne vurderer utbyttet av utdanningsdirektoratets egne verktøy i figur 6.5.



Figur 6.5 Nytteverdi av Utdanningsdirektoratets ressurser og verktøy, prosentandel nyttig/svært nyttig (5-delt skala)

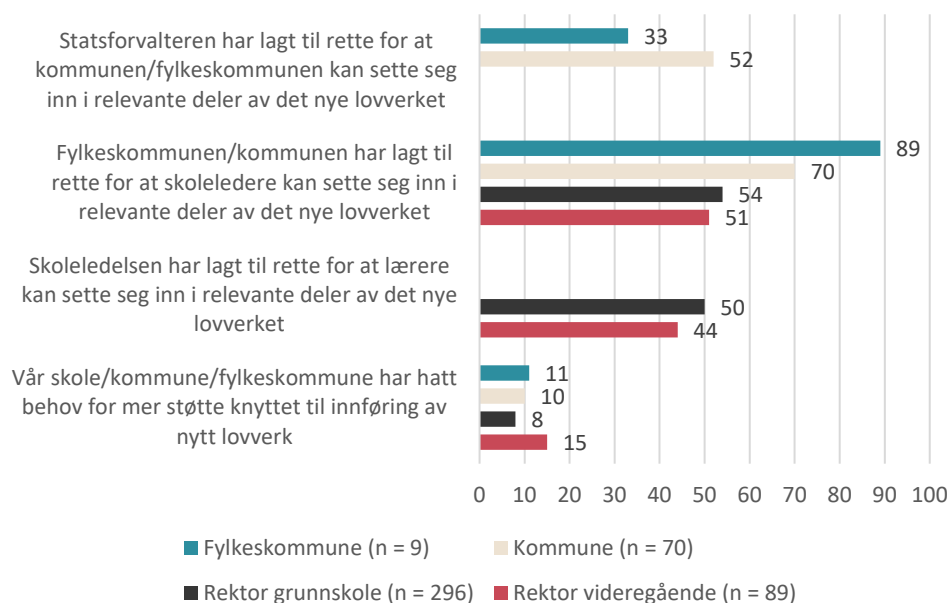
Nettsidene om loven fremstår som den mest verdsatte og brukte ressursen i implementeringsarbeidet. Mellom 61 og 77 prosent av respondentene oppgir at disse er nyttige eller svært nyttige, med høyest vurdering av kommunene (77 prosent). Rundskriv, veiledere og artikler vurderes også som nyttige eller svært nyttige av et flertall i alle grupper (36–67 prosent), mens filmer, webinarer og kompetansepakker får mer varierende vurderinger (17–51 prosent). Her er vurderingene gjennomgående høyere blant rektorer i grunnskolen og aktørene i kommunen, enn i fylkeskommunen.

Samlinger og annen veiledning fra statsforvalteren vurderes som nyttige av rundt 40–52 prosent av respondentene, og er dermed en kilde med middels høy opplevd verdi. Nettverk i regi av statsforvalteren fremstår som mer differensiert, 20 prosent av aktørene i fylkeskommunene rapporterer høy nytte, mens halvparten av aktørene i kommunene gjør det samme.

6.3 Støtte og tilrettelegging i implementeringen av ny opplæringslov

En viktig faktor i endringsarbeid er hvorvidt det blir satt av tid til å arbeide med endringen og hvordan de forskjellige aktørene opplever støtte i arbeide med endringsprosessen. Ledelse spiller en sentral rolle i å skape strukturer, arenaer og forventninger som gjør det mulig å sette seg inn i lovverket og anvende det i egen organisasjon. Nedenfor skal vi se nærmere på hvordan de forskjellige respondentene opplever at støtten og tilretteleggingen med implementering av ny opplæringslov har vært hittil.

Vi ba aktørene i kommuner og fylkeskommuner, rektorer og tillitsvalgte vurderer tilretteleggingen fra aktører over dem i styringslinjen. Figur 6.6 viser i hvilken grad respondentene er enige i ulike utsagn knyttet til informasjon, støtte og ledelsesforankring i implementeringsarbeidet.



Figur 6.6 Opplevd støtte og tilrettelegging i implementeringen av ny opplæringslov, prosentandel i stor/svært stor grad (5-delt skala), blant fylkeskommuner, kommuner og rektorer

Figuren viser et tydelig mønster der aktørene i kommuner og fylkeskommuner vurderer at de selv har hatt en sentral rolle i tilretteleggingen for skoler. Hele 89 prosent av fylkeskommunene og 70 prosent av kommunene oppgir at de i stor eller svært stor grad har lagt til rette for at skoleledelsen kan sette seg inn i relevante deler av lovverket. Rektorer er noe mindre enige i dette utsagnet, der omtrent halvparten av rektorene i grunnskole (54 prosent) og videregående opplæring (51 prosent) opplever at kommunen/fylkeskommunen i stor eller svært stor grad har lagt til rette for at skoleledere skal sette seg inn i relevante deler av lovverket.

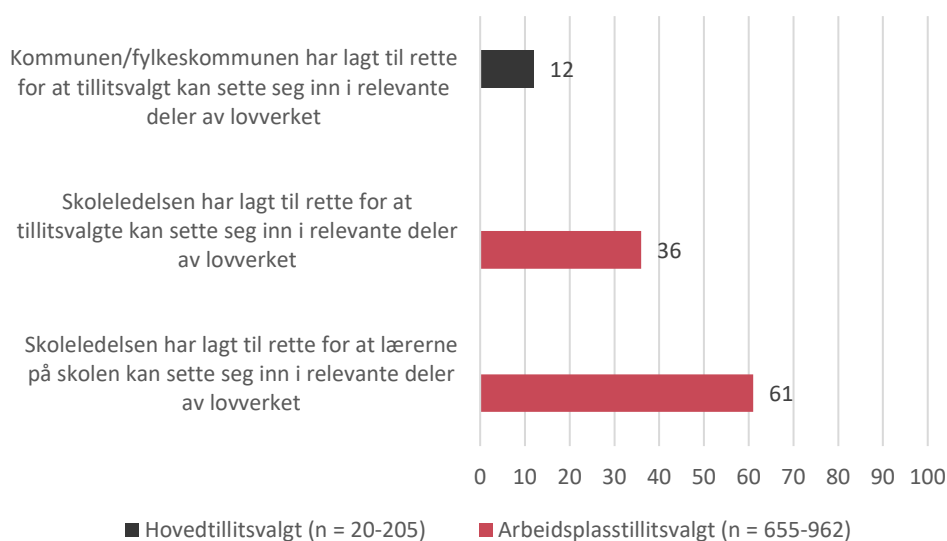
Statsforvalteren fremstår som en viktig støtteaktør særlig av kommunen (52 prosent), mens vurderingene er betydelig lavere blant fylkeskommunene (33 prosent). Halvparten av rektorene i grunnskolen mener at de tilrettelegger for at lærerne skal sette seg inn i lovverket (50 prosent), mens 44 prosent av rektorene i videregående mener det samme.

Kun et mindretall (8–15 prosent) rapporterer at deres skole eller kommune har hatt behov for mer støtte knyttet til innføringen av lovverket. Dette tyder på at de fleste opplever å ha fått tilstrekkelig bistand, men at det finnes et mindre segment som identifiserer udekkede behov.

Blant de åpne svarene finner vi en variasjon mellom hva aktørene ønsker å utdype om tilretteleggingen av arbeidet med ny opplæringslov. Noen trekker frem at arbeidet er omfattende, at det oppleves som «ovenfra og ned», at det ikke blir tilrettelagt for slikt arbeid fra arbeidsgiveren, og at det er lite informasjon. Samtidig ser tid til arbeid med implementeringsprosessen, og tid til mer generelt til å

sette seg inn i og samarbeide om forståelsen av den nye loven, ut som det mest gjennomgående i de åpne svarene.

Når vi ser på svarene fra tillitsvalgte på spørsmål om tilrettelegging for å sette seg inn i nytt lovverk, ser vi at de gjennomgående rapporterer lav opplevd støtte og tilrettelegging i forbindelse med implementeringen av den nye opplæringsloven (se figur 6.7). Kun 12 prosent av hovedtillitsvalgte oppgir at kommunen eller fylkeskommunen i stor eller svært stor grad har lagt til rette for at de kan sette seg inn i relevante deler av lovverket.



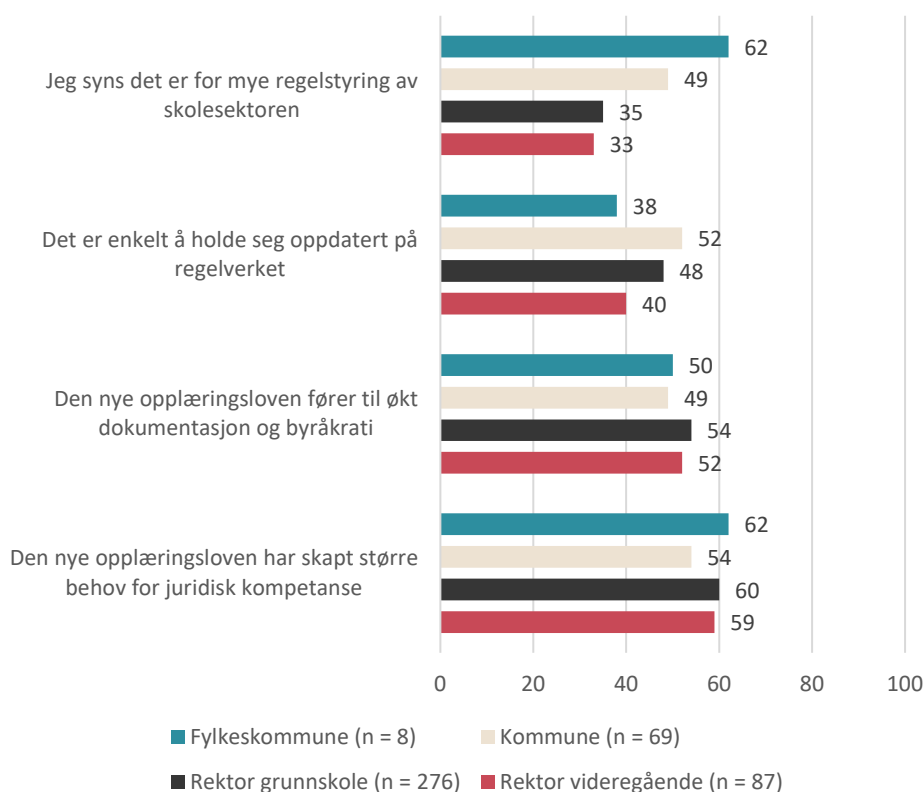
Figur 6.7 Opplevd støtte og tilrettelegging i implementeringen av ny opplæringslov, prosentandel i stor/svært stor grad (5-delt skala), blant tillitsvalgte

Arbeidsplassstillitsvalgte opplever skoleledelsen tilrettelegging noe høyere, 36 prosent av arbeidsplassstillitsvalgte opplever at skoleledelsen i stor eller svært stor grad har fått støtte til å sette seg inn i lovverket. Når det gjelder skoleledelsens tilrettelegging for lærerne generelt, rapporterer rundt to tredjedeler (61 prosent) at dette i stor eller svært stor grad har vært ivaretatt.

Spesielt mangelen på tid til å sette seg inn i nytt lovverk trekkes frem i de åpne svarene fra både tillitsvalgte, rektorer, kommuner og fylkeskommuner som årsaker til at de ikke har satt seg inn i relevante deler av lovverket. Enkelte løfter også fram et eget ansvar som del av lærervirket at man skal sette seg inn i nye lover som omfatter skolevirksomhet og læreryrket og at det ikke nødvendigvis er tilretteleggingen som er den største hindringen.

6.4 Opplevelser av regelstyring og byråkrati

For å få innsikt i hvordan aktørene i kommuner, fylkeskommuner, rektorer og til-litsvalgte vurderer regelverkets rolle som styringsverktøy, ba vi respondentene ta stilling til noen påstander. Påstandene gjaldt blant annet graden av regelstyring, hvor enkelt det er å holde seg oppdatert, behovet for juridisk kompetanse og om den nye opplæringsloven oppleves å bidra til økt dokumentasjon og byråkrati.



Figur 6.8 Vurderinger av styring ved hjelp av regelverk i skolen, prosentandel enig/helt enig (5-delt skala), blant fylkeskommuner, kommuner og rektorer

Figur 6.8 viser at respondentene både uttrykker kritiske og pragmatiske vurderinger av regelstyringen i sektoren. Cirka halvparten av respondentene (49–54 prosent) opplever at den nye opplæringsloven har ført til økt dokumentasjon og byråkrati.

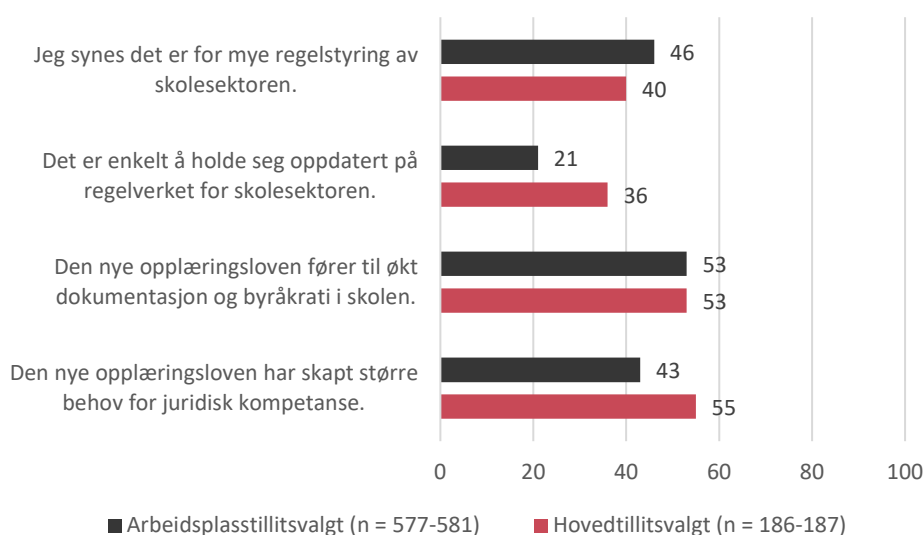
Samtidig rapporterer mange at loven har skapt et større behov for juridisk kompetanse: 62 prosent av aktørene i fylkeskommunene, 54 prosent av aktørene i kommunene og rundt 60 prosent av rektorene deler denne oppfatningen. Dette indikerer at implementeringen av loven oppleves å forutsette mer spesialisert kunnskap og støtte enn tidligere. Dette fremstår samtidig som et interessant spenningsforhold sett i lys av dokumentanalysen som viser at loven faktisk har blitt mer brukervennlig enn tidligere, både gjennom klarere språk, redusert bruk av

spesialbegreper og tydeligere ansvarsplassering. Man skulle altså tro at den nye loven i sin utforming burde være lettere å forholde seg til enn opplæringsloven av 1998.

Synet på graden av regelstyring i sektoren er mer variert. Om lag en tredjedel av rektorene (33–35 prosent) og nesten halvparten av aktørene i kommunene (49 prosent) mener det er for mye regelstyring, mens andelen er langt høyere i fylkeskommunene (62 prosent).

Når det gjelder muligheten til å holde seg oppdatert på regelverket, opplever rundt halvparten av aktørene i kommunene dette som enkelt (48-52 prosent), mens aktørene i fylkeskommunene er noe mer forbeholdne (38-40 prosent).

Blant tillitsvalgte er vurderingene av den nye opplæringsloven preget av en kombinasjon av kritikk og erkjennelse av økte kompetansebehov. Figur 6.9 viser at nær halvparten av arbeidsplassstillitsvalgte (46 prosent) og 40 prosent av hovedtillitsvalgte mener at det er for mye regelstyring av skolesektoren.



Figur 6.9 Vurderinger av styring ved hjelp av regelverk i skolen, prosentandel enig/helt enig (5-delt skala), blant tillitsvalgte

Et flertall i begge grupper (53 prosent) vurderer at loven har ført til økt dokumentasjon og byråkrati i skolen. Dette samsvarer med vurderingene blant rektorer og aktører i kommuner og fylkeskommuner, men uttrykker et sterkere innslag av belastning på praksisnivået.

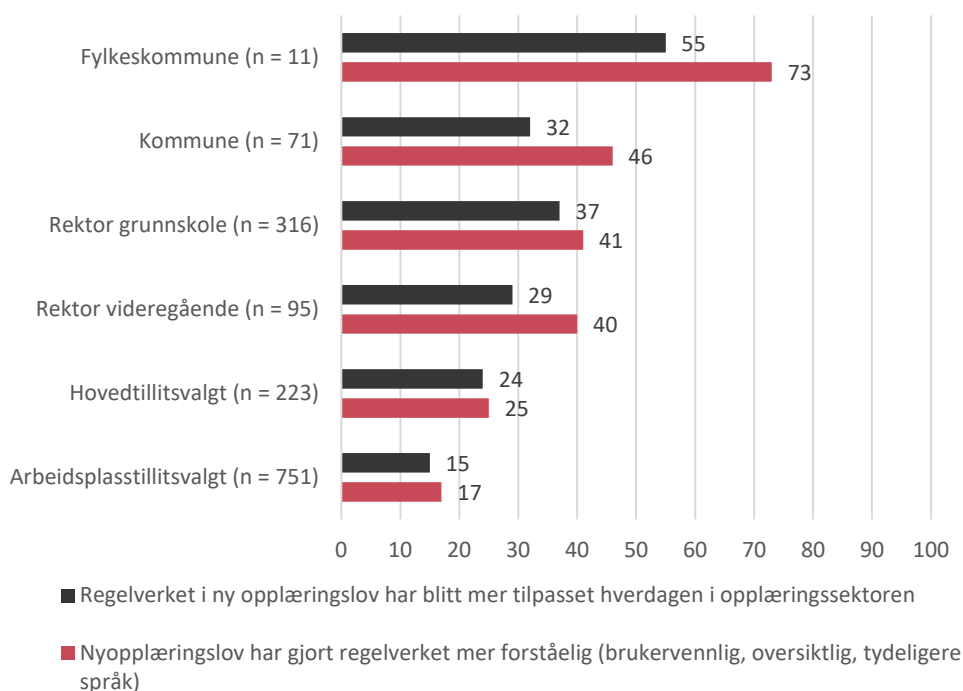
Når det gjelder behovet for juridisk kompetanse, oppgir 55 prosent av hovedtillitsvalgte og 43 prosent av arbeidsplassstillitsvalgte at loven har bidratt til en økning. Hovedtillitsvalgte fremstår dermed som noe mer oppmerksomme på dette behovet enn de lokale tillitsvalgte.

Oppfatningene om hvor enkelt det er å holde seg oppdatert på regelverket varierer mellom gruppene. Mens 36 prosent av hovedtillitsvalgte opplever dette som

enkelt, gjelder det kun for 21 prosent av arbeidsplassstillitsvalgte. Dette kan tyde på at hovedtillitsvalgte, som ofte har tettere kontakt med sentrale informasjonskanaler, i større grad opplever oversikt over regelverket enn arbeidsplassstillitsvalgte.

6.5 Vurderinger av regelverkets klarhet og brukervennlighet

Slik vi beskrev i kapittel 2, har ambisjonen med ny opplæringslov vært å utvikle et regelverk som er enklere å anvende i praksis, mer helhetlig, mer oversiktlig, formulert i et klarere språk og bedre tilpasset både nåværende og fremtidige behov i sektoren (Prop. 57 L (2022–2023)). I surveyen ba vi derfor aktører i kommuner, fylkeskommuner, skoler og tillitsvalgtapparatet vurdere i hvilken grad de opplever den nye opplæringsloven som mer forståelig og brukervennlig, og i hvilken grad den er bedre tilpasset hverdagen i opplæringssektoren.



Figur 6.10 Opplevelse av at ny opplæringslov har gjort regelverket mer forståelig og praksisnært, prosentandel i stor/svært stor grad (5-delt skala).

Figur 6.10 viser at oppfatningen av den nye opplæringsloven som mer forståelig og bedre tilpasset hverdagen i opplæringssektoren varierer betydelig mellom ulike aktører i sektor. Aktører i fylkeskommunene er mest positiv til det nye lovverket. Hele 73 prosent av respondentene i fylkeskommunene opplever at loven har gjort regelverket mer forståelig, og 55 prosent at den er bedre tilpasset sektorens hverdag. I kommunene er tilsvarende andeler henholdsvis 46 og 32 prosent.

Rektorene skårer noe lavere, men har fortsatt en moderat positiv vurdering. 41 prosent av rektorer i grunnskolen og 40 prosent i videregående opplever at loven har gjort regelverket mer forståelig, mens 37 og 29 prosent vurderer at regelverket er bedre tilpasset hverdagen.

Tillitsvalgte skiller seg ut med klart lavere vurderinger. Kun 25 prosent av hovedtillitsvalgte og 17 prosent av arbeidsplassstillitsvalgte mener at regelverket er blitt mer forståelig, mens 24 og 15 prosent oppfatter at det er bedre tilpasset hverdagen i sektoren. Dette er i tråd med funnene om at det også er tillitsvalgte som har minst kjennskap til lovverket.

Gjennom de åpne svarene får vi inntrykk av at det er varierende hvorvidt den nye loven fører til en bedre forståelse enn tidligere. Herunder varierer dette også i henhold til hvilke paragrafer informanten uttrykker seg om. Helt overordnet oppleves deler av lovverket som mer forståelig, mens andre deler som mindre. Her er det for eksempel en rektor som uttaler seg om fjernundervisning:

Språket er forståelig og innholdet er tilpasset hverdagen i den forstand at den tar høyde for at f.eks., fjernundervisning er i bruk mer enn den forrige opplæringsloven tillater. Samtidig er den så vagt formulert at det ikke går frem av loven hvordan den skal praktiseres. Dermed hjelper det ikke at den er språklig forståelig når alle fylker sliter med å operasjonalisere loven, og når noen av lovforslagene virker umulige å gjennomføre uten å bryte tariffavtaler, slik som tilgang på vikarer.

Dette kan tyde på at handlingsrommet lovverket åpner for, også skaper en viss usikkerhet, ettersom det forutsetter lokale fortolkninger på den enkelte skole og i kommunen.

6.6 Utfordrende regelverkområder

Som vi var inne på i kapittel 5 opplevde statsforvalterne at kapittel 11 og 12 i ny opplæringslov var områder hvor de erfarte at sektoren hadde stort informasjonsbehov og ønsket tydelige avklaringer. Vi hadde et eget åpent spørsmål i spørreundersøkelsen hvor vi spurte dem om det var noen deler av det nye regelverket som oppleves som særlig vanskelig å arbeide med og/eller forstå.

Her løfter respondentene fram noen spesifikke deler av den nye opplæringsloven, hvor enkelte aspekter går på *konsekvensene av ny opplæringslov* og vanskelig i fortolkningen. Respondentene nevner stort sett spesifikke paragrafer, og disse er følgende:

§ 6-5 Særskilt språkopplæring i den videregående opplæringa. § 10-6 Elevane si plikt til å delta og kommunen og fylkeskommunen si oppfølgingsplikt. § 11 Tilpassa opplæring og individuell tilrettelegging. § 12-2 Retten til eit trygt og godt skolemiljø. § 12-5 Skjerpa plikt til å melde frå dersom ein som arbeider på skolen

krenkjer en elev. § 13-4 Fysiske inngrep for å avverje skade m.m. § 17-7 krav om at skolene har tilgang til vikar.

Spesielt kapittel 11 ser ut til å være gjennomgående i svaret til informantene om hvilken del av regelverket som er spesielt vanskelig å tolke.

Selv om disse paragrafene innholdsmessig er endret, er også enkelte, for eksempel *tilpasset opplæring* kjent for å ha et stort handlingsrom og på denne måten ikke spesielt overraskende at det kan være usikkerhet rundt fortolkningen av. En respondent utdyper:

Tilpassa opplæring og individuell tilrettelegging har tatt mye tid. Kommunen har utarbeidet veileder for skolenes ressursteam, som også inkluderer PPT. Selv om kommunen har kommet langt i arbeidet, gjenstår enda mye ute i skolene

Videre ser vi at de åpne svarene også gir oss noe innsikt i hva respondentene anser som utfordrende med den nye opplæringsloven helt overordnet, og spesielt det som kan oppleves som dreining fra et perspektiv på kollektivet, til et økt fokus på individuelle rettigheter- og utfordringene ved å tolke og ivareta disse og at fokuset på faglig og organisatorisk utvikling kan lide med bakgrunn i dette. En respondent utdyper denne bekymringen på følgende måte:

Det tar lang tid å endre praksis i skolene, og det oppleves at framdriften for faglig og organisatorisk utvikling nedprioriteres til fordel for ivaretagelsen av individuelle rettigheter.

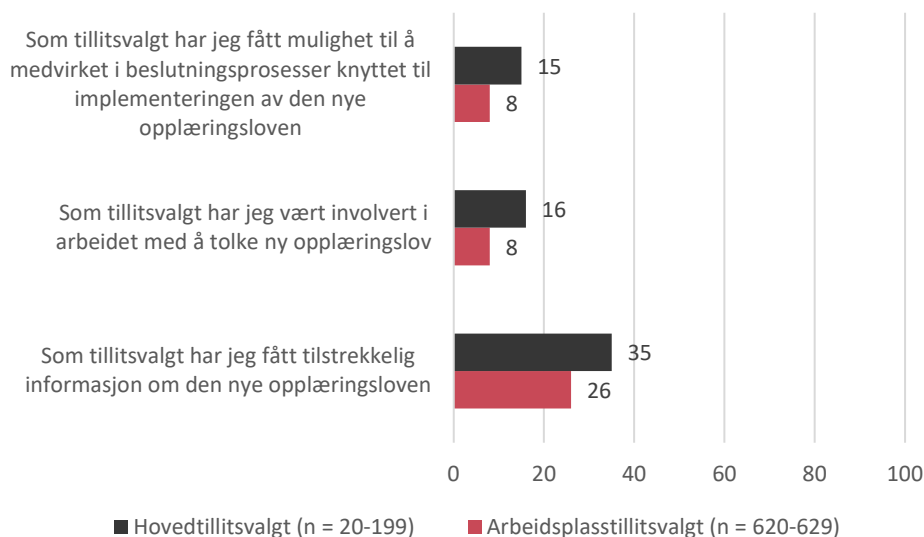
En annen utdyper:

Vi mangler handlingsrom i møte med vanskelige elevsaker på grunn av individuelle rettigheter (åttferd).

Andre respondenter påpeker at selv om intensjonen bak ny opplæringslov var kan ha vært å skape mindre byråkrati, oppleves realiteten annerledes, blant annet med bakgrunn i det økende kravet til dokumentasjon og rapportering for lærere som allerede har et stort tidspress. Det ser også ut til at det er samsvar mellom hvordan statsforvalter opplever behovet for informasjon og sektoren ellers. Spesielt ser det ut til å være rom for klargjøring og informasjon relatert til kapittel 11. Som tidligere nevnt, er også dette en del av opplæringsloven som er ment til å romme fortolkning. Sistnevnte har sammenheng med tilpasset opplæring også handler om å kontinuerlig forbedre undervisningspraksisen på egen skole- og i eget klasserom. Derfor er også handlingsrommet her nødt til å være stort.

6.7 Tillitsvalgtes involvering i implementeringsarbeidet

Som vi tidligere har vært inne på opplever tillitsvalgte lavere grad av kjennskap til det nye lovverket, sammenlignet med rektorer og aktørene i kommuner og fylkeskommuner, og samtidig mindre tilrettelegging fra ledelsen. Vi var derfor interessert i å undersøke i hvilken grad tillitsvalgte opplevde involvering i implementeringsarbeidet ved henholdsvis skole og i kommune/fylkeskommune.



Figur 6.11 Opplevd involvering i implementeringsarbeidet, prosentandel i stor/svært stor grad (5-delt skala).

Figur 6.11 viser at tillitsvalgte i liten grad opplever å ha vært involvert i implementeringen av den nye opplæringsloven. Kun 8–16 prosent oppgir at de har fått mulighet til å medvirke i beslutningsprosesser eller vært involvert i tolkningen av loven. Om lag en tredjedel av hovedtillitsvalgte (35 prosent) og en fjerdedel av arbeidsplasstillitsvalgte (26 prosent) mener de har fått tilstrekkelig informasjon.

At tillitsvalgte opplever seg som lite involvert i denne prosessen, trekkes også fram gjennom de åpne spørsmålene i undersøkelsen. Spesielt ser det ut til at skoleledelsen ikke prioriterer dette samarbeidet og ikke setter av tid *for* de tillitsvalgte til å være med i en slik prosess:

Skal en tillitsvalgt som til vanlig jobber 7,5 timer sammen med elever ha mulighet til å sette seg inn i nye lover etc. må skoleledelsen prioritere dette.

Selv om mangelen på tid og prioriteringen av å involvere tillitsvalgte ser ut til å være gjennomgående, nyanserer også enkelte respondenter dette, hvor det ser ut til at skolens ledelse har frikjøpt tid til en slik involvering:

Kommunen har nok en forventning om at tillitsvalgte selv skal sette seg inn i et slik arbeid gjennom egne kanaler og blir skolert i egen organisasjon. Jeg er frikjøpt fra deler av en lærerstilling for blant annet å gjøre dette

Når vi spurte tillitsvalgte hvorvidt arbeidet med implementering av ny opplæringslov var en del av tillitsvalgtes samarbeid med skoleledelsen for arbeidstillitsvalgte og kommunen/fylkeskommunen for hovedtillitsvalgte fant vi at 18 prosent av arbeidsplassstillitsvalgte rapporterer at dette skjer i stor eller svært stor grad og 12 prosent av hovedtillitsvalgte.

Det ser ut som om tillitsvalgte i størst grad blir involvert i arbeidet med opplæringsloven på informasjonsmøter for alle lærere. Allikevel oppgir 28 prosent av arbeidsplassstillitsvalgte at de er «fornøyd» eller «svært fornøyd» med samarbeidet med skoleledelsen, mens 21 prosent av hovedtillitsvalgte oppgir det samme om samarbeidet med kommunen/fylkeskommunen.

Tillitsvalgtes involvering i arbeidet med implementeringen av den nye opplæringsloven fremstår altså som svært begrenset. Her finner vi altså et uforløst potensial med å trekke tillitsvalgte tettere inn i implementeringsarbeidet som en viktig kilde til innspill og råd om hvordan skolen best kan tilpasse seg de nye kravene og for å sørge for at lærere og andre ansatte får nødvendig informasjon om endringene i lovverket og hvordan disse vil påvirke deres arbeid.

6.8 Sammenfatning

Vi ser gjennom dette kapittelet at aktørene i kommuner, fylkeskommuner, skoler og tillitsvalgtapparatet opplever implementeringen av den nye opplæringsloven ulikt, og at graden av kjennskap, støtte og involvering varierer betydelig mellom gruppene.

Kjennskapen til lovverket er gjennomgående høy blant rektorer og aktørene i kommuner og fylkeskommuner, mens tillitsvalgte skiller seg tydelig ut med lavere kunnskap og mindre tilgang til strukturerte informasjonskilder.

Opplevelsen av støtte og tilrettelegging følger et lignende mønster. Aktørene i kommuner og fylkeskommuner vurderer at de i stor grad har lagt til rette for at skoler kan sette seg inn i lovverket, mens rektorenes vurderinger er noe mer moderate. Tillitsvalgte rapporterer gjennomgående lav tilrettelegging og begrenset involvering, særlig i arbeidet med tolkning og beslutninger knyttet til loven. Manglende tid trekkes frem som en sentral barriere for alle aktørgrupper.

Flere deler av lovverket oppleves som særlig krevende å forstå og operasjonalisere, blant annet bestemmelser om tilpasset opplæring, trygt og godt skolemiljø og fysisk inngripen. Disse utfordringene gjenspeiler både innholdsmessige endringer og områder med betydelig handlingsrom, som krever lokale fortolkninger.

Når det gjelder vurderinger av regelstyring og lovens brukervennlighet, viser funnene at mange aktører opplever at den nye opplæringsloven medfører økte krav til juridisk forståelse og mer dokumentasjon. Samtidig vurderer særlig fylkeskommunene, og i noe mindre grad kommunene og rektorer, at loven er blitt mer oversiktlig og lettere å forstå enn tidligere. Tillitsvalgte er mer kritiske og vurderer både forståelighet og tilpasning til hverdagen som lavere enn de øvrige aktørgruppene.

Samlet sett viser kapittelet at implementeringen av ny opplæringslov oppleves mest oversiktlig og forankret blant ledelsesnivåene, mens usikkerheten øker lenger ned i organisasjonen, særlig blant tillitsvalgte.

7 Oppsummering og veien videre

Dette er første delrapporten fra evalueringen av den nye opplæringsloven (2024-2027). Vi har hatt hovedfokus på å belyse implementeringen i den innledende fasen etter at loven trådte i kraft. Resultatene viser at loven vurderes som mer tydelig og tilgjengelig i språk og struktur enn opplæringsloven av 1998. Endringene i regelverket har både tydeliggjort ansvarsforhold og styrket rettighetene til elever og foreldre. Samtidig åpner loven for større grad av profesjonelt skjønn og lokalt handlingsrom. Dette representerer et skifte i balansen mellom statlig styring og lokal frihet, fra detaljregulering til tillitsbasert ansvar.

7.1 Statsforvalterens rolle

Statsforvalterne har vært sentrale aktører i denne overgangen. De har hatt ansvar for å formidle og tolke lovverket, samtidig som de har fungert som kontroll- og støtteorgan overfor kommuner og fylkeskommuner. Erfaringene fra embetene viser at tett kontakt med sektoren, korte kommunikasjonslinjer og dialogbasert veiledning er avgjørende for å sikre regelverketterlevelse og læring i implementeringsprosessen.

Statsforvalterembetene har lagt betydelig vekt på intern kompetansebygging, tverrfaglig samarbeid mellom jurister og pedagoger og felles tolkning av lovverket før de har veiledet ut mot sektor. Organiseringen har i stor grad vært tilpasset lokale forhold og ressurser, med større embeter som har kunnet etablere dynamiske faggrupper, og mindre embeter som i større grad har måttet arbeide generalistisk. Samtidig har embetene arbeidet aktivt ut mot kommuner og fylkeskommuner gjennom regionale samlinger, webinarer, etablerte møteplattformer og skriftlig informasjon for å gjøre lovendringene forståelige og anvendbare i praksis.

Samarbeidet med Utdanningsdirektoratet vurderes i hovedsak som godt, særlig når det gjelder tilgjengelighet og støttemateriell, men embetene peker også på at forsinkede forskrifter og avklaringer har skapt tidspress og behov for midlertidige, egne tolkninger. Den nye håndhevingsordningen i skolemiljøsaker har dessuten bidratt til en tydeligere ansvarsdeling mellom statlig og lokalt nivå. Statsforvalterne får en mer kontroll- og veiledningsorientert rolle, samtidig som de fortsatt

fungerer som en «sikkerhetsventil» i saker der det lokale nivået ikke lykkes med å ivareta elevenes rettigheter.

7.2 Erfaringer fra implementeringsarbeidet

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at aktører i fylkeskommuner, kommuner og skoler generelt har god kjennskap til den nye opplæringsloven og opplever lovverket som tydeligere og mer helhetlig enn tidligere. Samtidig viser de åpne svarene i spørreundersøkelsen at arbeidet med å sette seg inn i loven har vært tidkrevende, og at mange opplever manglende tid som en barriere for å kunne drøfte og omsette regelverket i praksis.

Spørreundersøkelsen viser også at opplevelsen av statsforvalterens støtte oppleves høyere i kommuner enn fylkeskommuner. Dette samsvarer med funn fra statsforvalterintervjuene som viste at samarbeidet med fylkeskommunene har vært noe mer utfordrende enn samarbeidet med kommunene.

Aktørene i kommuner og fylkeskommuner oppfatter seg selv i stor grad som aktive og ansvarlige i tilretteleggingen av implementeringsarbeidet, mens rektorene i noe mindre grad deler dette inntrykket. Generelt tyder dette på at styringsnivåene over skolene vurderer støttesystemene som tilstrekkelige og godt etablert, mens praksis i skolehverdagen kan oppleves annerledes.

På tvers av nivåer oppgir et flertall at behovet for juridisk kompetanse har økt, og at de har hatt behov for praktisk veiledning i tolkningen av enkelte bestemmelser, særlig knyttet til individuell tilrettelegging og skolemiljø. Diskrepansen mellom at loven faktisk har blitt mer brukervennlig enn tidligere og aktørenes opplevelse av økt behov for juridisk kompetanse, kan imidlertid forstås slik at det ikke primært er lovteksten i seg selv som skaper kompleksitet, men heller implementeringen av lovens krav i praktiske og situasjonsavhengige sammenhenger. Når ansvar og plikter nå er skarpere formulert og tydeligere fordelt, øker bevisstheten om juridiske konsekvenser ved feil håndtering, noe som igjen kan gi en sterkere etterspørsel etter juridisk støtte. Med andre ord kan lovens klarere formuleringer paradoksalt nok bidra til en økt opplevelse av juridisk ansvarlighet i praksis, selv om teksten er enklere å lese og forstå.

Når det gjelder tillitsvalgte, viser spørreundersøkelsen et tydelig mønster. De fleste opplever å ha begrenset informasjon, involvering og støtte i arbeidet med å implementere den nye opplæringsloven. Kun et mindretall oppgir at de i stor grad har blitt informert eller involvert i tolkningen av loven, og enda færre at de har fått anledning til å medvirke i lokale beslutningsprosesser knyttet til implementeringen.

Blant de åpne svarene spørreundersøkelsen fremkommer det også her at mangel på tid og prioritering er en hovedforklaring. Flere tillitsvalgte uttrykker at

de har liten kapasitet til å sette seg inn i loven ved siden av ordinært arbeid, og at skoleledelsen i liten grad har lagt til rette for slik deltakelse. Noen peker også på at kommunen eller fylkeskommunen forventer at de tillitsvalgte skal hente informasjon og kompetanse gjennom egne fagforeninger, snarere enn å være aktivt involvert lokalt.

Samtidig finnes det eksempler på mer inkluderende praksiser, der tillitsvalgte har fått tid til å delta i kurs eller lokale prosesser. I slike tilfeller beskrives samarbeidet med skoleledelsen som konstruktivt, og tillitsvalgte opplever å bidra til felles forståelse og forankring av lovverket.

7.3 Veien videre i implementeringen og evalueringen

Opplæringssektoren har kommet godt i gang med implementeringen av den nye opplæringsloven, men forutsetningene for å lykkes varierer. Aktører i kommune, fylkeskommune og skole etterspør mer tid og støtte til å arbeide systematisk med lovverket, mens tillitsvalgte i liten grad har vært involvert så langt. Funnene understreker behovet for mer tid, sterkere lokal forankring, felles læringsarenaer og et godt samspill mellom aktørgruppene.

I det videre arbeidet vil evalueringen undersøke hvordan lovverket fungerer i konkret praksis, blant annet gjennom casestudier ved ulike skoleslag. Det vil gi innsikt i hvordan bestemmelser operasjonaliseres, hvordan de oppleves av elever og foreldre, og hvordan ansvar og samspill fungerer mellom skole, kommune og fylkeskommune. I tillegg vil vi se nærmere på PP-tjenestens rolle, der ansvaret for det forebyggende arbeidet i samarbeid med skolen er tydeliggjort både i lovens forarbeider og i selve lovteksten. Resultatene fra disse analysene vil presenteres i delrapport 2 som leveres i slutten av 2026.

Avslutningsvis vil evalueringens siste del undersøke om etterlevelsen av regelverket faktisk øker over tid, om de nye bestemmelsene fungerer etter hensikten, og om det har oppstått utilsiktede effekter. Resultatene fra dette arbeidet vil presenteres i en sluttrapport høsten 2027.

Referanser

- Akrich, M. (1992). The description of technical objects. I W. E. Bijker & J. Law (Red.), *Shaping technology/building society: Studies in sociotechnical change* (s. 205–224). MIT Press.
- Akrich, M., & Latour, B. (1992). A summary of a convenient vocabulary for the semiotics of human and nonhuman assemblies. I J. Law & W. E. Bijker (Red.), *Shaping technology/building society: Studies in sociotechnical change* (s. 259–264). MIT Press.
- Binderup, T. (2021). *Trivialiteter, forstyrrelser og indikatorer: Ledelse på en skolereform ikke-planlagte/performative effekter* [Doktorgradsavhandling]. Danmarks institut for Pædagogik og Uddannelse, Aarhus Universitet.
- Innst. 442 L (2022–2023). *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*.
- Latour, B. (2005). *Reassembling the social: An introduction to actor-network-theory*. Oxford University Press.
- Mayring, P. (2004). Qualitative content analysis. *A companion to qualitative research*, 1(2), 159–176.
- Mausethagen, S., Shavard, G., Knudsmoen, H., Lorentzen, M., & Osland, O. (2019). *Regelverksetterlevelse i grunnopplæringen*. Senter for profesjonsstudier, OsloMet.
- <https://www.regjeringen.no/contentassets/3a08b44df1e347619e32db47d13ac0cd/no/sved/2.pdf>
- Meld. St. 6 (2019–2020). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019:23. *Ny opplæringslov*.
- Olesen, K. G. (2014). *Flertydig og emergerende ledelse i folkeskolen: Et aktør-netværksteoretisk ledelsesstudie av politiske evalueringsreformers betydning for ledelse i den danske folkeskole*. Copenhagen Business School, Department of Management, Politics and Philosophy.
- Prop. 57 L (2022–2023). *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*.

- Prop. 62 L (2023–2024). *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (kompetansekraft, faglig ansvar og bruk av fysisk inngripen for å avverge skade m.m.)*.
- Schreier, M. (2012). *Qualitative content analysis in practice*. SAGE.
- Scriven, M. (1991). Beyond formative and summative evaluation. *Teachers College Record*, 92(6), 19–64. <https://doi.org/10.1177/016146819109200603>
- UNESCO. (1994). *The Salamanca statement and framework for action on special needs education*. UNESCO.

Tabelloversikt

Tabell 3.1 Bruttoutvalg, populasjon (antall) og svarprosent.....	19
Tabell 3.2 Populasjon, bruttoutvalg (antall) og svarprosent for grunnskoler etter fylke	20
Tabell 3.3 Populasjon, bruttoutvalg (antall) og svarprosent for videregående skoler etter fylke.....	20
Tabell 3.4 Populasjon, bruttoutvalg (antall) og svarprosent for kommuner etter fylke	21
Tabell 3.5 Bruttoutvalg, populasjon (antall) og svarprosent.....	22

Figuroversikt

Figur 6.1 Kjennskap til ny opplæringslov, stor/svært stor grad (prosentandel)	51
Figur 6.2 Informasjonskilder benyttet for å få kunnskap om ny opplæringslov, prosentandel som rangerer kilden som én av de tre viktigste (av åtte mulige), blant fylkeskommuner, kommuner og rektorer.....	52
Figur 6.3 Informasjonskilder benyttet for å få kunnskap om ny opplæringslov, prosentandel som rangerer kilden som én av de tre viktigste (av åtte mulige), blant tillitsvalgte.	53
Figur 6.4 Bruk av Utdanningsdirektoratets ressurser og verktøy i arbeidet med å implementere ny opplæringslov, prosentandel som har benyttet hver ressurs/verktøy	54
Figur 6.5 Nytteverdi av Utdanningsdirektoratets ressurser og verktøy, prosentandel nyttig/svært nyttig (5-delt skala)	55
Figur 6.6 Opplevd støtte og tilrettelegging i implementeringen av ny opplæringslov, prosentandel i stor/svært stor grad (5-delt skala), blant fylkeskommuner, kommuner og rektorer	57
Figur 6.7 Opplevd støtte og tilrettelegging i implementeringen av ny opplæringslov, prosentandel i stor/svært stor grad (5-delt skala), blant tillitsvalgte	58
Figur 6.8 Vurderinger av styring ved hjelp av regelverk i skolen, prosentandel enig/helt enig (5-delt skala), blant fylkeskommuner, kommuner og rektorer.....	59
Figur 6.9 Vurderinger av styring ved hjelp av regelverk i skolen, prosentandel enig/helt enig (5-delt skala), blant tillitsvalgte.....	60
Figur 6.10 Opplevelse av at ny opplæringslov har gjort regelverket mer forståelig og praksisnært, prosentandel i stor/svært stor grad (5-delt skala).....	61
Figur 6.11 Opplevd involvering i implementeringsarbeidet, prosentandel i stor/svært stor grad (5-delt skala).....	64

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no