

# Hva skal til for at opplæringsloven skal etterleves?

Enkelte deler av opplæringsloven brytes oftere enn andre. En undersøkelse blant norske kommuner og fylker peker på at det ofte handler om mangel på ressurser. God administrativ støtte fra skoleeier og samarbeid mellom skoleledere er faktorer som gjør det lettere å etterleve regelverket.

---

**RAPPORT** | SIST ENDRET: 02.03.2023

**Tittel:**

Kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av opplæringsloven

**Rapporten:**

Last ned rapporten hos Proba (PDF)

**Utgiver:**

Proba samfunnsanalyse

**År:**

2023

---

## Kort om rapporten

Denne rapporten er en undersøkelse av hvordan opplæringsloven blir etterlevd i sektor i dag. Rapporten skal i hovedsak benyttes av Utdanningsdirektoratet i arbeidet med å støtte sektor, og særlig skoleeiere, i forbindelse med innføringen av ny opplæringslov.

Kunnskapsdepartementet utarbeider en ny opplæringslov som skal erstatte dagens opplæringslov. Den nye opplæringsloven vil tre i kraft tidligst skoleåret 2024–2025. I Udirs tildelingsbrev fra KD kommer det frem at Udir skal planlegge og iverksette tiltak for å støtte kommuner, fylkeskommuner og skoler i arbeidet med å bruke, tolke og forstå den nye loven og forskriften til loven. Udir har dermed hatt behov kunnskap om hvordan støtten til regeletterlevelse i sektor hittil har fungert.

Probas oppdrag har vært å sammenstille kunnskap om etterlevelsen av opplæringsloven. De har sett på hva som skal til for at regelverket etterleves, og i den sammenheng forsøkt å avklare både hva som hindrer og hva som bidrar til regeletterlevelse i sektor.

## Hovedfunn

- Det er utfordringer med etterlevelse av flere områder av opplæringsloven.
- Det er sammensatte årsaker til utfordringene med regeletterlevelse. Kompetanse og kapasitet er ofte viktige faktorer.
- Statlige tiltak er positivt, men bør styrkes.
- På de fleste områdene av regelverket som er undersøkt i rapporten finnes det godt tilgjengelige nettressurser på Udirs nettsider.

## Utfordringer med etterlevelse av flere områder av opplæringsloven

De største utfordringene med regelverket knytter seg til tilpasset opplæring, spesialundervisning, kapitlet om skolemiljø (kapittel 9 A), bestemmelsene om kompetansekrav for lærere og klassestørrelse (lærernormen) samt vurdering av elever.

Rapporten viser også at enkelte lovområder gir opphav til utfordringer av mer moderat grad. Det gjelder bestemmelsene om gratisprinsippet, om rettighetene til språklige minoriteter, om skoleskyss og om nærskoleprinsippet. Det er også problemer knyttet til skjønnsanvendelse og lovtolkning når det kommer til enkelte bestemmelser, for eksempel om tidlig innsats på 1–4. trinn. Respondentene ser behov for en avklaring av denne rettslige standarden og kanskje også utarbeiding av en felles, konkret standard i form av et spesifikt måltall på ferdigheter og/eller læringsmål.

## Kompetanse og kapasitet viktigst for regeletterlevelse

God kompetanse og kapasitet samt administrative støttefunksjoner i kommunen trekkes frem som faktorer som fremmer etterlevelse. Andre suksessfaktorer er samarbeid og profesjonsfellesskap mellom skoleledere, felles systemer, rutiner og maler samt en aktiv skoleeier som samarbeider med skolelederne.

Når det gjelder hva som hindrer regeletterlevelse, peker respondentene først og fremst på økonomi-, eller ressurs- og kapasitetsproblemer. Skoler som opplever det utfordrende å fylle kompetansekravene for lærere begrunner dette med utfordringer med rekruttering.

## Positivt med statlige tiltak, men de bør styrkes

Tilsyn oppleves som en virksomhet som bidrar til økt regeletterlevelse. Likevel er det en gjennomgående oppfatning blant informantene at tilsynene er kontrollrettet, og at den veiledende funksjonen med fordel kan styrkes. Mange er også bekymret for det omdømmetapet som kan komme med et tilsyn.

På spørsmål om hvilke statlige kompetansehevingstiltak de vurderer som mest nyttige, har over halvparten av respondentene krysset av for tilskudd til kompetanseutvikling (for eksempel De-Komp), etter- og videreutdanning for skoleledere og lærere, Udirs kompetansepakker og økt vekt på lovforståelse i grunntidningene (lærerutdanningen).

## Nettressurser og veiledning

Proba vurderer at det er tilfredsstillende nettressurser på lovområdene tilpasset opplæring, spesialundervisning, skolemiljø og kompetansekrav. De påpeker at utfordringene på disse områdene i liten grad lar seg påvirke av pedagogiske virkemidler. Det kan være behov for ytterligere veiledningsmateriale på hvordan den rettslige standarden «står i fare for å bli hengende etter» skal operasjonaliseres, samt en tydeliggjøring av gratisprinsippet.

Det finnes omfattende veiledningsressurser knyttet til bestemmelsene om språk og språklige minoriteter, men mangel på kompetanse og problemer med lovtolkning oppgis likevel som viktige årsaker til regelbrudd.

## Metode

I dette prosjektet er det brukt flere ulike datakilder og metoder. Proba har gjort en litteraturgjennomgang basert på søk i forskningsdatabaser, samt sett på flere rapporter som omtaler etterlevelse av opplæringsloven. Forskerne har også gjennomgått 144 tilsynsrapporter fra statsforvalterne fra 2020 til første halvdel av 2022, samt klagesaker. En viktig datakilde er intervjumaterialet fra case-studier i sju kommuner og to fylkeskommuner.

Det ble også sendt ut en spørreundersøkelse til alle norske kommuner, bortsett fra de sju som deltok i case-studien. 131 kommuner gjennomførte hele undersøkelsen og 15 gjennomførte deler av den, noe som gir en svarprosent på 42. Sju av ti invitert fylkeskommuner svarte på undersøkelsen. Med data fra GSI har forskerne også gjort en statistisk analyse av dokumentert regeletterlevelse på kommunenivå, og sett disse dataene opp mot data fra SSB.