



Kunnskapsdepartementet, KD
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår referanse: 14/01718-2
Arkivkode: A00
Saksbehandler: Jorun Sandsmark
Deres referanse: 14/4955
Dato: 16.12.2014

Høring - om forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven - Krav om relevant kompetanse i undervisningsfag m.m

Det vises til høringsbrev av 22.10.2014 med forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven om å:

- endre reglene om krav om relevant kompetanse i undervisningsfag
- klargjøre barneverntjenestens avgjørelsesmyndighet i skolesammenheng
- endre navnet på RLE-faget og innføre bestemmelse om tidsbruk knyttet til kristendoms kunnskap i faget.

Krav om relevant kompetanse i undervisningsfag.

KS vil innledningsvis påpeke manglende lovmedvirkning i de foreslåtte forslagene til lovendring. Det vises i den forbindelse både til konsultasjonsordningen generelt og til kvalitetsavtalen mellom Kunnskapsdepartementet og KS spesielt.

Kunnskapsdepartementet foreslår å endre opplæringsloven slik at det kan innføres krav om relevant kompetanse i undervisningsfag for alle lærere. Gjeldende lov trådte i kraft 01.01.2014 og gjelder for lærere som er ansatt etter dette. Videre foreslås det å oppheve den særlige adgangen skoler med små ungdomstrinn har til å fravike kompetansekravene for undervisning.

Landsstyret i KS har i sin uttalelse til Regjeringens strategi Lærerløftet uttalt følgende:

«Landsstyret er tvilende til at en skjerpning av de formelle kompetansekravene i barne- og ungdomstrinnet for eksisterende lærere vil gi resultater som er i tråd med de ressurser som må legges inn for å sikre at kravene nås. Et bedre tiltak kan være å legge inn mer ressurser til arbeidsplassbasert og kollektivt orienterte utviklingstiltak på den enkelte skole. Dette kan oppnås gjennom å styrke de frie inntektene til kommunesektoren, kombinert med et forpliktende samarbeid om skoleutvikling med kommunesektoren og de ansattes organisasjoner.»

I høringen til gjeldende lov (05.01.2011) uttalte KS at utgangspunktet for høringen var at kommuner, fylkeskommuner og skoler ønsker å ansette lærere som er best mulig kvalifisert til å undervise, og at høringssaken etter KS' oppfatning dreide seg om hvorvidt kvaliteten på lærerne og undervisningen forbedres gjennom å lovfeste at lærere må ha utdanning i de fagene de skal undervise i. KS påpekte det profesjonelle og lokale skjønnet som ligger i ansettelsesprosessen. KS var bekymret for at departementet i sin styringsiver fratar rektorer og skoleledere et viktig styringsmiddel i forhold til å kvalitetssikre opplæringen, og at tiden blir brukt til å administrere formelle krav fremfor å sikre en god samlet lærer-/undervisningskompetanse på den enkelte skole. Høringsuttalelsen fra 05.01.2011

følger vedlagt. De synspunktene som kommer til uttrykk i høringen, vil i minst like stor grad være relevante dersom kravene til kompetanse for undervisning lovfestes for alle lærere.

KS mente i sin høringsuttalelse fra 2011 at departementet undervurderte de administrative konsekvensene. KS vil understreke dette. SSB publiserte 14.10.2014 rapporten «Framskrivinger av befolkning og arbeidsstyrke etter utdanning med alternative forutsetninger for innvandring». I rapporten fremkommer det at mens SSB i 2013 framskrev en lærermangel på drøye 20 000 i 2025, viser de nye framskrivningene en lærermangel til i underkant av 38 000 i 2025. Dette er i den samme ti-årsperioden som regjeringen ønsker både å utvide grunnskolelærerutdanningene til en fem-årig master og til å kvalifisere alle lærere til å ha formell kompetanse i fagene de underviser i.

KS mener at noe av det viktigste som kommuner og fylkeskommuner kan gi sine barn og unge, er en god grunnopplæring. Gjennom sin Eierstrategi for barnehage og skole 2013-2016 viser KS at man har høye forventninger og tillit til lærere, skoleledere og skoleeiere i deres arbeid for å utvikle gode skoler. De samlede ambisjonene og kravene som er nevnt i avsnittet over, blir imidlertid en stor utfordring for skoleeiere og skoleledere som sitter med ansvaret for å få tak i kvalifiserte lærere, for å sette sammen hensiktsmessige timeplaner både for elever og lærere og samtidig sørge for at lærere får videreutdanning for å tilfredsstille eventuelle nye krav.

KS ønsker velkvalifiserte lærere i skolen, men støtter ikke forslaget om å lovfeste krav til formell kompetanse for undervisning. Begrunnelsen for dette er at det er tvilsomt at dette kravet vil gi resultater som er i tråd med de ressurser som må legges inn for å sikre at kravene nås, og fordi kravene skal realiseres i en tidsperiode der det er all grunn til å tro at vil være vanskelig å få nok lærere som fyller dagens kvalifikasjonskrav.

I høringsnotatet beskrives to ulike måter å regulere et kompetansekrav på. Dersom departementet velger å gå videre med lovforslaget, mener KS at det første alternativet bør velges. Det vil si at det av lovteksten skal fremgå hvilke fag og årstrinn kompetansekravene skal gjelde for. Denne type regulering og inngripen i kommunens skoleeieransvar bør fastsettes ved lov, og ikke ved regler i forskrift. Begrensningen i skoleeiers og arbeidsgivers frihet bør ha politisk forankring i lovgivningsprosessens grundighet, åpenhet og demokratiske forankring. Slike regler bør derfor i størst mulig grad gis ved lov. Dersom lovgiver velger å gi vide forskriftshjemler, vil endringer av reglene bli overlatt til statsforvaltningen. Det kan innebære at samordningen av styringen blir dårligere og den politiske forankringen svekkes. Det generelle utgangspunktet bør videre være at man av lovteksten kan lese hvilke regler som gjelder, og at det er mer detaljerte og tekniske bestemmelser, hvor det ofte kan oppstå endringsbehov, som er mer hensiktsmessig å regulere i forskrift.

I henhold til opplæringsloven er det kommunenes og fylkeskommunenes ansvar at skolene har riktig og nødvendig kompetanse. Dette innebærer at det eventuelt vil bli skoleeiers og arbeidsgivers ansvar å sørge for at berørte lærere har tilstrekkelig kompetanse. I høringsnotatet omtales nåværende system for videreutdanning, Kompetanse for kvalitet, uten at det fremgår eksplisitt hvordan departementet mener at utgiftene til videreutdanning skal fordeles ved en eventuell lovendring. Det slås fast at det er vanskelig å anslå hvor store merutgifter kommunene og fylkeskommunene vil få til videreutdanning. Et spørsmål er en eventuell fordeling mellom stat og kommunesektor, men det vil også være spørsmål om i hvilken grad lærerne selv skal bidra slik de i dag gjør innenfor Kompetanse for kvalitet. Høringsnotatet viser til gjeldende tariffavtaler og viser til at videreutdanning som gjennomføres for å fylle eventuelle nye kompetansekrav, vil kunne innebære økte lønnsutgifter. KS vil påpeke at det vil føre til økte lønnsutgifter. KS savner en nærmere redegjørelse av de mer arbeidsrettslige sidene ved forslaget, som for eksempel eventuelle konsekvenser for ansettelsesforholdet dersom en lærer ikke vil eller kan ta nødvendig videreutdanning. KS savner

videre en vurdering av eventuelle nye rapporterings- og dokumentasjonskrav som følger av en lovendring.

Ved en eventuell lovendring forutsetter KS en utstrakt dialog om både organiseringen og finansieringen av videreutdanning og konsekvenser for kommunesektorens lønnsutgifter.

Retten til å ta avgjørelser på barnets vegne når barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barnet

Kunnskapsdepartementet ber om innspill i departementets vurdering av hvilke skolesaker som skal kunne avgjøres av henholdsvis foreldrene og barneverntjenesten etter en omsorgsovertakelse. KS vil først understreke viktigheten av at den som har omsorgen for barn og unge har ansvar for å sikre at opplæringsrett og – plikt blir ivaretatt.

KS støtter intensjonen om å avklare ansvarsforholdene vedrørende skolespørsmål mellom foreldre og barnevern. Høringsbrevet omhandler rett til å ta avgjørelser. Opplæringsloven omhandler imidlertid også andre forhold der foreldre har en rolle (rett til å delta, rett til å uttale seg, rett til informasjon), som i ulik grad er knyttet til avgjørelser. KS mener det også bør avklares hvordan disse forholdene skal ivaretas mellom foreldre og barnevern.

KS oppfatter at departementet bruker to ulike argumenter for hvor avgjørelsesmyndigheten bør ligge. På den ene siden argumenteres det med at avgjørelser er et vesentlig spørsmål og derfor bør ligge til det begrensede foreldreansvaret. Dette impliserer at det er spørsmål av ikke vesentlig karakter, slik departementet definerer dette, som skal ligge til barneverntjenesten. På den andre siden argumenteres det med den daglige omsorgen og hvem som kjenner til barnet i den konkrete livssituasjonen/skolesituasjonen. Slike avgjørelser skal ligge til barnevernet, selv om det i praksis vil være enten fosterhjem eller i barneverninstitusjon som har dette kjennskapet. Dersom dette skal fungere for samarbeidet mellom hjem og skole, vil KS understreke departementets forutsetning om at barneverntjenesten må orientere skolen om hvem som utøver den daglige omsorgen for barnet og hvilke avgjørelser fosterforeldre eller barneverninstitusjon kan ta på vegne av barneverntjenesten.

KS støtter forslagene om at barneverntjenesten går inn i foreldrenes sted i forhold til oppl. kap. 5. Ut over retten til å samtykke til sakkyndig vurdering og spesialundervisning, mener KS at retten også må omfatte de øvrige rettighetene som er omtalt i kapitlet. Det vil si rett til å kreve at skolen gjør undersøkelser, rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det fattes vedtak, rett til så langt råd er være med i utformingen av tilbudet om spesialundervisning og til å være mottaker av den årlige oversikten over undervisningen. KS støtter forslaget om at dette også gjelder for spesialpedagogisk hjelp før skolealder (oppl. § 5-7).

KS støtter også forslaget om at barnevernet gis rett til å kreve, og samtykke i utsatt skolestart og til å søke om og samtykke i tidlig skolestart (oppl. § 2-1). KS støtter forslaget om at barnevernet gis rett til å be om tiltak vedrørende barnets fysiske og psykososiale miljø (oppl. §§ 9a-2 og 9a-3). Videre støttes forslaget om at barnevernet velger offentlig skole og skyss eller innlosjering (oppl. § 7-1).

I høringsnotatet vises det til at rett til grunnskoleopplæring i og på tegnspråk både har en språklig side på linje med rett til undervisning i og på samisk og i finsk, og en spesialpedagogisk side. KS ser dilemmaet i om spørsmålet skal vurderes som vesentlig eller ikke, men velger å støtte departementets forslag om at barnevernet får avgjørelsesmyndigheten i saker om tegnspråkopplæring (oppl. § 2-6). KS støtter departementets forutsetning om at barneverntjenesten ivaretar foreldrenes ønske med hensyn til tegnspråkopplæring dersom dette lar seg forene med å sikre barnet en forsvarlig opplæring.

I følge forarbeidene til barnevernloven er religiøse spørsmål en del av det begrensede foreldreansvaret. Opplæringsloven fastslår at foreldre kan kreve fritak fra deler av undervisningen som de ut fra egen religion eller eget livssyn opplever som utøving av en annen religion eller tilslutning til et annet livssyn. Det kan ikke kreves fritak fra kunnskapsinnholdet i de ulike emnene i læreplanen. KS støtter departementets forslag om at retten til å kreve fritak ligger hos foreldrene også etter omsorgsovertakelse. Departementet foreslår en egen saksgang for dette ved at skolene skal overholde sin informasjonsplikt overfor barnevernet selv om det er foreldrene som har avgjørelsesmyndigheten. KS ser at dette kan være en hensiktsmessig saksgang, men det krever at pliktene til hhv skole og barnevern tydeliggjøres og at det må vurderes hvilke dokumentasjonskrav som følger av en slik saksgang.

Når det gjelder fritak fra opplæringsplikten, mener KS at det trekkes et skille mellom helt og delvis fritak som det er vanskelig å følge argumentasjonen for. Som nevnt innledningsvis brukes det to former for argumentasjon. En prinsipiell argumentasjon for helt fritak (vesentlig spørsmål) og et praktisk argument for delvis fritak (daglig omsorg og kjennskap til barnet). I prinsippet er delvis fritak alt som ikke er fritak fra hele opplæringsplikten. Dette innebærer at delvis fritak kan være i alle størrelsesordener og fra svært ulike forhold. Delvis fritak kan derfor også være et vesentlig spørsmål. KS ber om at spørsmålet utredes mer både prinsipielt og praktisk.

KS viser til straffeansvaret som er omtalt i oppl. § 2-1, 5. ledd. KS forutsetter at dette ansvaret ligger til barnevernet.

KS støtter forslagene om at foreldre beholder avgjørelsesmyndigheten i følgende spørsmål:

- Rett til å velge privat skole (oppl § 2-1)
- Velge målform (oppl. § 2-5). KS savner en avklaring i forhold til stemmereglene, jf også forskrift til oppl. 9-2)
- Kreve opplæring i finsk og i og på samisk (oppl. §§ 2-7 og 6-2)

KS forutsetter at den som gis myndighet til å bestemme over de ulike forholdene også gis klagerett i samme der det er fattet enkeltvedtak.

KS savner en avklaring av følgende forhold: Særskilt språkopplæring (oppl. §§ 2-8 og 3-12). Riktignok er ikke foreldre nevnt i lovteksten, men det skal fattes enkeltvedtak, så rettigheter og plikter bør avklares. KS viser også til oppl. §§ 2-9, 2-10 og 3-7 om ordensreglement (informasjon, bortvisning) og § 2-11 om permisjon. KS forutsetter at det er barnevernet som i utgangspunktet er medlem av foreldrerådet og som kan være representanter i FAU, samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg (oppl. kap. 11), er part i foreldresamarbeidet (oppl. § 13-3d) og kan samtykke på foreldrenes vegne når det gjelder informasjon til sosialtjenesten (oppl. § 15-4).

KS anmoder departementet om at ordlyden i forslag til ny § 15-6 i opplæringsloven blir i samsvar med hvilke paragrafer i barnevernloven som gir hjemmel for omsorgsovertakelse og hvilke som bare er plasseringsparagrafer.

Når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser etterlyser KS en drøfting av mulige rapporterings- og dokumentasjonskrav som kan følge av lovforslagene.

Faget religion, livssyn og etikk (RLE)

KS uttaler seg ikke om endringer i RLE-faget.

Med vennlig hilsen

Helge Eide

Erling Lien Barlindhaug

Vedlegg: Høringsuttalelse 05.01.2011

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

(Referanse må oppgis)
Vår referanse: 10/02041-3
Arkivkode: A00
Saksbehandler: Jorun Sandsmark
Deres referanse: 201005135-/SRM
Dato: 5.1.2011

Høring - forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov - Kompetanseregler m.m

Det vises til brev av 20.10.2010 vedrørende ovennevnte forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov.

1. Innføre kompetansekrav for undervisning

KS har som utgangspunkt for sin høringsuttalelse at kommuner, fylkeskommuner og skoler ønsker å ansette lærere som er best mulig kvalifisert til å undervise i grunnskoler og videregående skoler.

Hørings-saken dreier seg etter KS oppfatning om hvorvidt kvaliteten på lærerne og undervisningen forbedres gjennom å lovfeste at lærere må ha utdanning i de fagene de skal undervise i.

KS vil påpeke det profesjonelle ledelsesskjønnet og det lokale skjønnet som ligger i ansettelsesprosessene. KS er bekymret for at departementet i sin styringsiver fratar rektorer og skoleeiere et viktig styringsmiddel i forhold til å kvalitetssikre opplæringen, og at tiden blir brukt til å administrere formelle krav fremfor å sikre en god samlet lærer-/undervisningskompetanse på den enkelte skole. Forslaget reiser også spørsmål ved i hvilken grad det er mulig å detaljregulere seg til kvalitet.

Forslaget til lovendring føyer seg inn i rekken av flere detaljreguleringer. KS vil påpeke at når man velger å detaljregulere ett område, får dette som regel utilsiktede konsekvenser på andre områder. I dette tilfellet kan eksempler på dette være status til lærere med tidligere utdanning, rekruttering til læreryrket for andre faggrupper, fagpreferanser i lærerutdanningen og mulig mangel på utdannende lærere i enkelte fag, deltidsstillinger og delt arbeidssted med de konsekvenser dette kan få både for utviklingen av den enkelte skole og for den enkelte lærer, hvem som blir ufaglærte og administrativ tidsbruk. Detaljregulering kan også innebære fokusforskyvning ved at detaljer som blir regulert får mer oppmerksomhet enn detaljer som ikke er regulert uten at dette nødvendigvis henger sammen med hvor viktige de er for helheten, eller en fokusforskyvning fra helhet og sammenheng til enkeltelementer.

Departementet ber høringsinstansene særlig uttale seg om hvorvidt de nye kompetansekravene knyttet til undervisning i de enkelte fag, bør innføres på alle trinn og i alle fag.

KS mener at forslaget er inkonsekvent når kravet om å ha fagkompetanse for å undervise i de enkelte fag på barnetrinnet (1.-7. trinn), kun skal gjelde fagene norsk/samisk og matematikk, som er obligatoriske i GLU 1-7. Dette innebærer at lærere kan undervise i for eksempel engelsk på hele barnetrinnet uten lærerutdanning i faget, og at skolene fortsatt står fritt til å velge en GLU 1-7 lærer uten utdanning i faget fremfor en GLU 5-10 lærer med 60 vektall i faget. KS mener prinsipielt at dersom begrunnelsen for å stille krav om relevant utdanning i de fagene man skal undervise i, er å sikre elevene en undervisning av høyere faglig og pedagogisk kvalitet enn tidligere, virker det lite konsekvent at dette ikke skal gjelde i alle fag også på barnetrinnet. Dette gjelder ikke minst ut fra det fokus regjeringen har hatt på tidlig innsats som en viktig faktor i forhold til gjennomføring av utdanning.

KS savner en mer utfyllende redegjørelse for konsekvenser for yrkesfagene. Dette gjelder behovet for særordninger, ønskeligheten av særordninger, konsekvenser av særordninger for eksempel knyttet til status osv. Blir yrkesfaglærere evige "lærere uten formell kompetanse", og hva skjer med yrkesrettingen av fagene dersom den som kan faget ikke er kompetent, formelt sett?

KS mener at et generelt utdanningskrav knyttet til undervisning innebærer særlige utfordringer for spesialundervisning, språklig tilrettelagt opplæring og tegnspråkopplæring. Spesialundervisning omfatter et utall organiseringer, metoder og kompetanser og en svært sammensatt elevgruppe med svært ulike behov. Den eneste fellesnevneren er at det finnes et enkeltvedtak. Hvilken lærerkompetanse den enkelte elev har behov for i sitt læringsarbeid, vil variere og være gjenstand for stor grad av skjønn. For noen elever vil fagkompetanse i skolefaget være viktigst, for andre vil ulike (spesial)pedagogiske kompetanser være viktig. KS mener det er umulig å regulere dette ved generelle lovbestemmelser. Elevenes behov, mengden og typen spesialundervisning vil være avgjørende for hvilken kompetanse som er relevant. Når det gjelder språklig tilrettelagt opplæring, tydeliggjør et krav om kompetanse for å undervise problemet med mangel på formelt kompetente lærere til å undervise i og på morsmål. Den foreslåtte reguleringen medfører verken flere eller bedre kompetente lærere.

KS mener at den foreslåtte lovendringen verken medfører at flere lærere eller bedre kvalifiserte lærere er tilgjengelig for kommunene og skolene. Forslaget er en detaljregulering som reiser flere problemstillinger enn det løser. Departementets høringssspørsmål om kravet skal innføres i alle fag og på alle trinn, viser dette. Dersom begrunnelsen for lovreguleringen er å bedre elevenes læring, mestring og gjennomføring, bør den ikke da gjelde all undervisning alle elevene har? Dersom dette ikke er gjennomførbart i praksis, mener KS det er all grunn til å stille spørsmål ved om denne typen lovregulering er et hensiktsmessig styringsvirkemiddel for å forbedre elevenes læring.

Når det gjelder de øvrige problemstillingene departementet ber om innspill på, mener KS at kravet til kompetanse ikke skal gjelde for midlertidig ansatte. Dette gjelder både i de tilfeller skolen ikke har tilgang på kvalifiserte søkere til faste stillinger og i vikarsituasjoner. Konsekvensen av et eventuelt kompetansekrav vil jo være at elevene ikke får undervisning. KS ber om at forholdet mellom et eventuelt kompetansekrav og opplæringslovens § 10-5 vurderes nærmere. Vil forslaget om kompetansekrav innebære at skoleeier er forpliktet til å ansette en søker som fyller disse kravene, men som ikke anses som personlig egnet, fremfor

en lærer som ikke fyller kompetansekravene? Dersom det innføres et kompetansekrav for undervisning i fag med en dispensasjonsordning, vil en slik ordning være en utpreget skjønnsbestemmelse. KS er bekymret for tilsynsordninger som ikke forholder seg til dette. Det er derfor viktig at eventuelle kommuneplikter er tydelige. Dersom det skal innføres kompetansekrav for å undervise, støtter KS forslaget om at norsk og samisk som førstespråk sidestilles i forhold til kompetansekrav.

Administrative og økonomiske konsekvenser

KS støtter de vurderinger departementet har gjort i forhold til skolenes og skoleeiers tilgang på kvalifiserte lærere, utfordringer og muligheter knyttet til sammensetning av lærerteam med nødvendig kompetanse på enkeltskoler og i kommuner/fylkeskommuner og til deltidspromblematikk. KS mener imidlertid at departementet undervurderer de administrative konsekvensene.

KS er opptatt av at skoler og kommuner/fylkeskommuner både bruker og skal bruke tid på at skolene får kvalifiserte lærere. KS er likevel bekymret for at det skal gå med mye unødig tid til å få formelle kabaler til å gå opp. KS støtter departementets vurdering i at de nye kravene vil innebære mer kompliserte planleggings- og tilsettingsprosesser. Hvor stort dette merarbeidet blir, er det vanskelig å estimere. KS slutter seg derfor ikke til departementets vurdering av at de administrative kostnadene vil bli små. KS ser for seg at enkelte kommuner kan få store problemer med både sin samlede lærerkompetanse og kompetansen på den enkelte skole, og at det vil bli lagt ned mye arbeid både i å få tak i lærere med relevant kompetanse, få riktig kompetanse på hver enkelt skole og å vurdere bruk av unntaksbestemmelser. I og med at unntaksbestemmelser bare skal gis for et skoleår ad gangen, medfører dette også merarbeid blant annet i form av vurderinger om midlertidige ansettelse med dispensasjon i forhold til faste ansettelse i deltidstillinger. KS er også bekymret for den uro det kan bli blant lærerpersonalet på enkeltskoler og i kommuner/fylkeskommuner dersom lærere må bytte klasser og skoler for å oppnå riktig kompetansesammensetning på den enkelte skole, samt usikkerhet knyttet til midlertidige ansettelse i påvente av at det skal komme lærere med "riktig" fagsammensetning. Hva som vil være fagbehovet kan variere fra år til år. Noe kan planlegges fra arbeidsgivers side, men mange forhold kan ikke forutses fra år til år. KS er bekymret for at uro og usikkerhet blant personalet kan få negative konsekvenser for undervisningsmiljøet på skolene.

Både forslaget om generelle unntaksbestemmelse, om kommunenes/fylkeskommunenes mulighet til å dispensere for ett år ad gangen, problemsstillinger knyttet til yrkesfaglærere og til spesialundervisning og språklig tilrettelagt opplæring viser hvor komplisert ordningen vil bli rent administrativt. Mange unntak eller særordninger i selve lovverket og det foreslåtte dispensasjonsinstituttet, understreker kompleksiteten. Departementet skriver i bakgrunn for forslaget at mange lærere i grunnskolen ikke har faglig fordypning i fag de underviser i og sier at dette er mulig fordi gjeldende bestemmelser bare stiller krav til tilsetting. Når det så foreslås at det fortsatt skal være slik på barnetrinnet, bortsett fra i norsk og matematikk, mister forslaget om lovregulering mye av sin legitimitet.

Hovedstyret i KS vedtok 10.03.2010 sak om Bedre kvalitet i barnehage og grunnopplæring. Et av punktene i vedtaket omhandler læreren og ledelsen som de viktigste enkeltfaktorene for barn og unges læring. "KS understreker derfor viktigheten i å rekruttere, utvikle og beholde kompetente førskolelærere, lærere, instruktører og ledere." KS mener at Stortingets intensjoner om å stille krav til utdanning i de fagene lærere skal undervise i, primært må ivaretas i lærerutdanningene, slik det delvis er gjort i og med de nye

grunnskolelærerutdanningene. KS mener at lovforslaget er unødvendig for å imøtekomme Stortingets intensjon. Som nevnt innledningsvis forutsetter KS at fylkeskommuner og kommuner ansetter de best kvalifiserte lærerne som er tilgjengelige. KS støtter tiltak som bidrar til at skolene får mulighet til å ansette bedre kvalifiserte lærere. KS mener imidlertid at det foreliggende forslaget om å lovregulere kompetansekrav for undervisning ikke bidrar til dette. KS støtter derfor ikke forslaget om å lovregulere kompetansekrav for undervisning.

2. Fylkeskommunalt norsk videregående tilbud i utlandet

KS støtter departementets forslag om å muliggjøre fylkeskommunalt norsk videregående tilbud i utlandet som et ledd i fylkeskommunenes internasjonaliseringsarbeid. KS er enig i at det er en bedre løsning at dette gjøres til en normalordning med hjemmel i opplæringsloven § 1-2, enn at det etableres ulike forsøksløsninger. Imidlertid bør ikke det ene utelukke det andre. KS støtter også frivillighetsprinsippet som legges til grunn.

3. Politiattest

KS støtter forslaget om å opprettholde det eksisterende yrkesforbudet om at personer som er dømt for seksuelle overgrep mot mindreårige, ikke skal kunne tilsettes i grunnskolen. Departementet foreslår å endre ordlyden fra ”barn” til ”mindreårig”. Opplæringsloven omfatter også voksenopplæring, herunder spesialundervisning for voksne. KS mener at enkelte voksne, ikke minst voksne som mottar spesialundervisning, vil kunne ha behov for det samme vernet som mindreårige. KS ber derfor departementet vurdere om det vil være hensiktsmessig å ta inn en formulering om dette i loven.

KS støtter forslaget om at det ikke tas inn bestemmelser i loven om botid på det nåværende tidspunkt. KS støtter forslaget fra BLID om en samlet vurdering av behovet for politiattest innenfor områder som angår barn og unge, samt eventuelle andre svake grupper som omfattes av aktuelt lovverk, se ovenfor.

Når det gjelder skolelignende aktivitetstilbud, støtter KS igjen vurderingen om at det hadde vært mer hensiktsmessig med en bestemmelse om gjaldt flere områder. Jf avsnittet over. I den konkrete situasjonen synes det likevel hensiktsmessig at det tas inn en bestemmelse i opplæringsloven som dekker kommunenes og fylkeskommunenes behov for å etterspørre politiattest til sine opplæringsaktiviteter. Når det gjelder avgrensningen av hva som er skolelignende aktivitetstilbud, forutsetter KS at dette er tilbud til elever i kommunens/fylkeskommunes egne skoler og eventuelt elever i private skoler i kommunen/fylkeskommunen, og lærlinger/lærekandidater i lærebedrifter godkjent av fylkeskommunen.

4. Tilsyn

KS vil understreke viktigheten av at tilsynsbestemmelsen i opplæringsloven harmoniseres med bestemmelsene i Kommunelovens kap. 10a og de føringene som er lagt for endringene i særlovgivningens tilsynshjemler.

KS vil først påpeke at det i selve utredningsteksten fremkommer en del svært bastante karakteristikk av kommunesektoren. Det må stilles relativt store krav til empirisk grunnlag for å sette slike generelle karakteristikk inn i et høringsdokument. Hva som er hensikten med å ta med slike karakteristikk i et høringsdokument der departementet viser til at de

foreslåtte endringene er en oppfølging av generelle endringer i tilsynsordningen i kommuneloven, er uklart.

I kap. 6.3, andre avsnitt heter det at departementet og direktoratet kan instruere og omgjøre fylkesmannens vedtak. KS er enig i at dette er prinsipielt riktig. Når dette beskrives som et redskap for å ivareta "politisk styring og ansvar" blir det imidlertid forfeilet. Særlig gjelder dette når det like ovenfor er fastslått at tilsynet skal dreie seg om et rent lovlighetstilsyn. Et rent lovlighetstilsyn gir ingen mulighet for politisk styring, bare en juridisk kontroll med overholdelse av lover og forskrifter. Det er slik ikke adgang for staten til å utøve politisk styring over kommunens skjønnsutøvelse. Dette er et hovedpoeng med at tilsynet skal være et lovlighetstilsyn. Det skal ha samme innhold som domstolenes kontroll med forvaltningen, men ikke gå lenger enn det.

En viss politisk styring kan riktignok ligge i departementets og direktoratets instruksjoner om prioritering av på hvilke områder tilsyn skal settes inn, men det skal like fullt være et lovlighetstilsyn. KS erfarer at fylkesmannen og utdanningsdirektoratet går lenger i å prøve kommunens lovforståelse og å tolke/utfylle regelverket, enn hva domstolene ville gjort. Det er lett å mistenke koblingen mot politikk i dette avsnittet med dette forholdet. Dette er i strid med prinsippet om at det statlige tilsynet ikke skal ha større prøvingsintensitet enn domstolen, det vil si ikke gå lenger i prøve skjønnet enn det domstolene gjør. Denne praksisen fra direktoratet innsnevrer kommunens handlingsrom.

KS mener derfor det er viktig at departementet presiserer at når det i høringsdokumentet fremheves at det er tale om et rent lovlighetstilsyn, så ligger det i dette også at prøvingsintensiteten ikke skal gå lenger enn det domstolene legger til grunn. Riktignok blir ikke alle de spørsmål som oppstår i forbindelse med tilsyn nødvendigvis prøvd for domstolene, men prinsippet skal like fullt gjelde. Mange av bestemmelsene som er gjenstand for tilsyn er utpreget skjønsmessige, for eksempel kravet til internkontroll. Domstolene vil da også være varsom med å overprøve kommunens skjønn.

KS mener at forslaget til § 14-1, andre ledd, er uklart. I forslaget til første ledd angis tilsynsobjektet (kommunene og fylkeskommunene) og hva det kan føres tilsyn i forhold til (kommuneplikter som fremkommer i opplæringslovens kap. 1-16). I forslaget til andre ledd angis ikke tilsynsobjekt. Hva tilsynet kan omfatte, er plikter som ikke er kommuneplikter, men som er hjemlet i eller i medhold av opplæringsloven. Dette kan tolkes svært ulikt. En mulig tolkning er at fylkesmannen skal føre tilsyn med andre tilsynsobjekter enn kommunene og fylkeskommunene. Da bør disse tilsynsobjektene angis, sammen med hva det skal føres tilsyn med.

En annen tolkning er at fylkesmannen skal føre tilsyn med kommuner og fylkeskommuner i forhold til plikter i eller i medhold av opplæringsloven som ikke er kommuneplikter. KS støtter ikke et forslag i tråd med denne forståelsen av lovforslaget. Dette innebærer etter KS' syn et klart brudd med de føringene som er lagt for endringene i særlovgivningens tilsynshjemler.

Når det gjelder tilsyn med opplæringsloven § 2-12, mener KS det er lite hensiktsmessig i lovs form å legge tilsynsmyndighet til et administrativt organ som ikke er lovhemlet. Direktoratet utøver myndighet på Kunnskapsdepartementets vegne. Dette skjer ved at departementets myndighet delegeres til direktoratet i egne delegasjonsvedtak. Dette bør også gjelde for tilsyn med § 2-12.

KS forutsetter at eventuelle kostnader knyttet til de foreslåtte endringene, fullfinansieres for kommunene og fylkeskommunene.

Victor Ebbesvik

Gudrun Haabeth Grindaker