



Kunnskapsdepartementet  
Att. Geir Fosby  
Pb 8119 Dep  
0032 OSLO

Deres referanse	Vår referanse	Klassering	Dato
	2010/5055-10-2288/2011-TEBA	B00	07.01.2011

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

Vedlagt oversendes Fredrikstad kommunes høringsuttalelse. Saken er politisk behandlet i Oppvekstutvalget og i Formannskapet.

Med hilsen

*Dette dokumentet er ekspedert uten underskrift*

Terje Berg Alvheim  
spesialkonsulent

Vedlegg:

- 1 Høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune
- 2 Særutskrift fra politisk behandling



**Klassering:** B00  
**Gradering:**  
**Dato:** 24.11.2010

## **Høringsuttalelse – forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov – Kompetanseregler m.m.**

Fredrikstad kommune ser positivt på, og støtter Kunnskapsdepartementets forslag om å lovfeste at det knyttes krav til kompetanse for undervisning, men ser at det er en lang og kostnadskreven vei for å nå målet.

Kompetansekravene må særlig knyttes til sentrale fag. I lovforslaget er dette lagt til norsk og matematikk, og på ungdomstrinnet til alle fag. Departementet har gitt et signal om at kompetansekravet i norsk og matematikk på barnetrinnet vil være 30 stp, og at kravet i norsk, matematikk og engelsk på ungdomstrinnet vil være 60 stp og i øvrige fag 30 stp på dette trinnet.

Fredrikstad kommune mener at det er rimelig å stille slike krav til kompetanse på de nevnte trinn.

Når det innføres kompetansekrav, slik det foreslås, må det også innføres omfattende unntaksbestemmelser, slik det er foreslått av departementet. Uten dette vil kommunene oppleve stor mangel på lærere i enkelte fag og lærere med dagens utdanning vil bli svært "stedbundne" uten å gjennomføre relevant videreutdanning.

Ordningen som er foreslått, inkludert unntaksbestemmelsene, vil ha en svært lang innføringstid før effekten vil bli slik departementet ønsker, med kompetanse knyttet til undervisning for alle elever.

Fredrikstad kommune peker derfor på at videreutdanningstilbud til dagens lærere må forseres radikalt. Dette er en forutsetning for innføring av de nye kompetansekravene. Staten må finansiere en langt større del av kostnadene til videreutdanningen enn det som gjøres i dagens ordninger. Kommunene har, med dagens fordeling av utgifter til videreutdanning av lærere, ikke mulighet til å finansiere et tilbud slik at en vil få ønsket effekt i overskuelig fremtid.

Lærere i videreutdanning vil måtte erstattes av vikarer. Skolene gis da store utfordringer når flere er i utdanning på samme tid. En måte å løse dette vil kunne være å gi lærere rett til fulltids og helårs studium eksempelvis hvert 6. år.

En stor satsning på videreutdanning av lærere vil imidlertid gi opplæringen for alle elever et stort løft.

Fredrikstad kommune vil også peke på at departementet må ta stilling til hva som er relevante studiepoeng for å kunne undervise. Etter vårt skjønn må dette knyttes nært til innhold i fag i læreplanen.

Departementet har knyttet særskilte unntaksbestemmelser til skoler ned årstrinn 8 - 10 der disse årstrinnene har færre enn 60 elever og færre enn 5 lærerårsverk. Det må vurderes om unntaksbestemmelsen også må gjelde skoler med et større antall elever. Hvor denne grensen settes har vi ikke tatt stilling til.

Saksnr.: 2010/5055  
Dokumentnr.: 8  
Løpenr.: 146442/2010  
Klassering: B00  
Saksbehandler: Terje Berg Alvheim

## Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Oppvekstutvalget	08.12.2010	50/10
Formannskapet	09.12.2010	183/10

## Høring – forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov – Kompetanseregler m.m.

### Rådmannens innstilling

Rådmannen anbefaler oppvekstutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Vedlagte forslag til høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune oversendes Kunnskapsdepartementet
2. Vedtaket fattes i henhold til kommunelovens §13 – utvidet myndighet i hastesaker, jfr.delegeringsreglementet punkt 1.2.3.

Fredrikstad, 25.11.2010

### Oppvekstutvalgets behandling 08.12.2010:

#### Votering:

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt

### Oppvekstutvalgets innstilling 08.12.2010:

1. Vedlagte forslag til høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune oversendes Kunnskapsdepartementet
2. Vedtaket fattes i henhold til kommunelovens §13 – utvidet myndighet i hastesaker, jfr.delegeringsreglementet punkt 1.2.3.

### Formannskapetets behandling 09.12.2010:

Oppvekstutvalgets behandling 08.12.2010 ble utdelt i møtet.

#### Votering:

Oppvekstutvalgets innstilling ble enstemmig vedtatt.

### Formannskapetets vedtak 09.12.2010:

1. Vedlagte forslag til høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune oversendes Kunnskapsdepartementet
2. Vedtaket fattes i henhold til kommunelovens §13 – utvidet myndighet i hastesaker, jfr.delegeringsreglementet punkt 1.2.3.

Fredrikstad, 15.12.2010  
Rett utskrift.

Yvonne Meidell  
møtesekretær

Utskrift til: saksbehandler Terje Berg Alvheim  
kommunalsjef Kari Sørum

## **Sammendrag**

Kunnskapsdepartementet har sendt ut forslag til endringer i opplæringslova som gjelder fem saksområder. Ett av disse berører grunnskolen spesielt. Dette gjelder forslag om innføring av kompetansekrav for undervisning i grunnskolen. Dagens lovgiving har krav om kompetanse for tilsetting. Årsaken til at det nå foreslås kompetansekrav ved undervisning er at det er dokumentert klare sammenhenger mellom lærernes kompetanse og de resultatene elevene viser på nasjonale prøver og eksamen. Dette vurderes som en omfattende endring som kan gi store konsekvenser. Dersom dette skulle innføres uten unntaksbestemmelser må mange lærere ta videreutdanning, spesielt i norsk og matematikk slik at nye kompetansekrav kan oppfylles.

Videreutdanningstilbud innebærer kostnader til selve studiet, frigjøring/permisjon, reiseutgifter og materiell. I nåværende tilbud om videreutdanning for lærere gis det permisjon for å gjennomføre studiet. Kostnadene deles mellom stat og kommune. Mange kommuner, også Fredrikstad kommune, har begrensede muligheter for å dekke disse egenandelene. Dette innebærer at et færre antall lærere får anledning til å ta videreutdanning enn behovet synes å være.

Kunnskapsdepartementet forslår å innføre omfattende unntaksbestemmelser slik at ikke omleggingen vil få for store økonomiske og praktiske konsekvenser for kommunene. Rådmannen anbefaler å støtte departementets forslag om å knytte krav om kompetanse til undervisning. Med dette rådet må det stilles klare krav til fremtidig finansiering av videreutdanning for lærere. Dagens ordning med en lik fordeling av utgifter mellom stat og kommune til videreutdanning må endres. Staten må dekke en vesentlig større andel av vikarkostnadene.

Høringsfrist er satt til 10. januar 2011.

## **Vedlegg**

- 1 Forslag til høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune

## **Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)**

2. Høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet, datert 20.10.2010

## **Saksopplysninger**

Kunnskapsdepartementet har i brev av 20.10.2010 foreslått følgende endringer i opplæringslova:

- Innføre krav om kompetanse for undervisning i opplæringslova og privatskolelova
- Innføre bestemmelser i opplæringslova om fylkeskommunal norsk videregående opplæringstilbud i utlandet
- Innføre rett til utvidet opplæringstid i private videregående skoler i privatskolelova
- Endre bestemmelsene i opplæringslova og privatskolelova om politiattest, bl.a. ved bestemmelser om politiattest for skolelignende aktivitetstilbud.
- Endre bestemmelsene i opplæringslova om tilsyn som en oppfølging av generelle endringer i tilsynsordning i kommunelov.

Denne saken omhandler det første punktet, "Innføre krav om kompetanse for undervisning i opplæringslova og privatskolelova".

### **Departementets forslag og vurderinger**

Stortingsmelding nr 31 (2007 – 2008), Kvalitet i skolen peker på at læreren er den faktoren som påvirker læring, mestring og gjennomføring sterkest. Dette innebærer at læreren må ha god faglig og metodisk kompetanse. En studie av norske lærere finner at det er en sammenheng mellom lærernes formelle kompetanse og elevresultater.

Undersøkelser viser at mange lærere i norsk skole underviser i fag de ikke har faglig fordypning i. I 2006 var det ca 40 % av lærerne i grunnskolen som ikke hadde dette. Bare ca en femdel av lærerne har 60 studiepoeng i de fagene de underviser i.

Dette er mulig fordi det nå bare stilles kompetansekrav til lærere ved tilsetning, ikke til undervisning i fagene. Det er rektorene som avgjør hvem som faktisk skal undervise i ulike fag og på de ulike trinnene.

Stortinget har ved behandlingen av en egen stortingsmelding om lærerrollen og utdanningen sluttet seg til et forslag om å stille krav til kompetanse ved undervisning i fag.

Den nye lærerutdanningen som er etablert fra 2010 innebærer at fremtidige lærere på ungdomstrinnet som hovedregel vil ha 60 studiepoeng i tre undervisningsfag. Lærere som utdanner seg for barnetrinnet vil ha 30 studiepoeng i tre undervisningsfag og 60 studiepoeng i ett undervisningsfag. De første lærerstudentene som uteksamineres etter denne ordningen avslutter studiet i 2014.

I denne høringen foreslås det å lovfeste krav om relevant kompetanse for å undervise, i tillegg til dagens krav om kompetanse ved tilsetning. Dette skal eventuelt iverksettes fra 2014. Målet er at lærerne skal ha relevant kompetanse i de fagene de underviser i.

Departementet sier også at det seinere vil sende ut på høring forslag til nye forskriftsbestemmelser om dette temaet. I forskriftsbestemmelsen vil det komme krav om:

- 30 relevante studiepoeng for å undervise i norsk/samisk og matematikk på barnetrinnet
- 60 relevante studiepoeng for å undervise i norsk/samisk, matematikk og engelsk, og 30 relevante studiepoeng for å undervise i øvrige fag.
- 60 relevante studiepoeng for å undervise i alle fag på videregående skole

Departementet ber høringsinstansene om særlig å uttale seg om hvorvidt de mener at nye kompetansekrav knyttet til undervisningen i de enkelte fag, bør innføres på alle trinn og i alle fag.

Departementet selv uttrykker at det vil oppstå akutt lærermangel dersom dette blir innført uten unntaksbestemmelser. Det foreslås derfor at kompetansekravene for undervisning ikke skal gjelde for den som før ikrafttredelse av de nye reglene hadde tilstrekkelig kompetanse for tilsetning etter de reglene som da gjaldt. Dersom forslagene om nye kompetansekrav for tilsetning skulle gjelde også for dagens lærere, ville de som ikke fyller de nye kravene kunne være utelukket fra å skifte lærerjobb uten å gjennomføre videreutdanning. Departementet sier at dette er en "vanskelig og urimelig konsekvens for den enkelte lærer som blir berørt". Departementet foreslår derfor at nye lov- og forskriftsbestemmelser om krav til kompetanse for opplæring ikke gjøres gjeldende for lærere som har kompetanse som tilfredsstilte kravene fra før de nye bestemmelsene trer i kraft. De nye bestemmelsene vil derfor gjelde for de som utdannes med virkning fra skoleårrets start i 2014.

Det foreslås i tillegg noen unntaksbestemmelser som gjelder andre forhold bl.a. vedr.:

1. Midlertidig tilsetning
2. Skoler med ungdomstrinn som har færre enn 60 elever og færre enn 5 lærerårsverk

3. Unntak ved mangel på lærere med undervisningskompetanse
4. Tilsetting på vilkår

#### 1. Midlertidig tilsetting.

I noen tilfeller er det ikke mulig å få tak i lærere som oppfyller kompetansekravene. Konsekvensen vil, uten unntaksbestemmelser, bli at elever ikke får undervisning i enkelte fag. Departementet foreslår derfor nye bestemmelser om midlertidig tilsetting. Disse vil komme i tillegg til arbeidsmiljølovens bestemmelser om midlertidig tilsetting. Departementet ber om høringsinstansens syn på hvorvidt kompetansekravene skal gjelde for midlertidig tilsatte.

2. Skoler med ungdomstrinn som har færre enn 60 elever og færre enn 5 lærerårsverk  
Denne bestemmelsen er irrelevant for Fredrikstad kommune og belyses derfor ikke her.

#### 3. Unntak ved mangel på lærere med undervisningskompetanse.

Mange skoler med har i dag en fag- /kompetansesammensetning i personalet som ikke vil fylle kompetansekravene i nye bestemmelser. For å få gjennomført den undervisning elevene har krav på, mener departementet at det er nødvendig med mulighet for å fravike kravet om fagkompetanse ved at det åpnes for å bruke lærere i undervisningen uten tilstrekkelige kvalifikasjoner. Det er en forutsetning at skolen ikke har nok kvalifiserte lærere i faget. Det ligger da et krav om at skoleeier søker å dekke kompetansekravet ved for eksempel å omdisponere allerede tilsatte lærere i kommunen, skaffe vikar eller ved ny utlysning av stillinger.

Skoleeier vil måtte foreta en årlig vurdering om situasjonen og evt. fatte beslutning om det i det enkelte tilfelle må gjøres unntak fra hovedregelen.

#### 4. Tilsetting på vilkår.

Dette er en bestemmelse som gjelder de som har påbegynt en utdanning som på sikt vil kunne fylle kompetansekravet. Det foreslås her å innføre en slik bestemmelse som kan benyttes i de tilfellene der det ikke kan skaffes andre lærere som oppfyller kompetansevilkåret.

Det foreslås også at kravet ikke skal gjelde for den som tilsettes "på vilkår".

### **Økonomiske konsekvenser**

Krav til formell kompetanse for å undervise i fag vil ha betydning for sammensetningen av personalet på skolen. Dersom kravet hadde blitt iverksatt fullt ut med en gang ville de økonomiske konsekvensene for skoleeierne blitt store. Årsaken er det ved mange skoler i dag er tilsatt et personale med en sammensetning som fyller de gamle kompetansekravene for tilsetting. Dette vil oftest ikke samsvare med de nye kravene.

Det foreslås derfor omfattende unntaksbestemmelser som er beskrevet foran.

Departementet uttrykker at den nye ordningen, selv med unntaksbestemmelsene, vil kreve noe merarbeid, men at dette ikke er stort, og at det derfor ikke vil føre til større administrative konsekvenser.

Departementet ber imidlertid høringsinstansenes om å belyse de praktiske konsekvensene.

### **Ansattes medbestemmelse**

Ikke relevant. Fagorganisasjonene er selv høringsinstans.

### **Vurdering**

I internasjonale undersøkelser fremkommer det at elever i norsk skole presterer lavere enn elever i sammenlignbare land. PISA – Programme for International Student Assessment - har belyst nasjonale resultater på elevprestasjoner i lesing, matematikk og naturfag.

I en rapport om PISA fra Utdanningsdirektoratet ble det i 2006 konkludert slik:

”Det kan altså påvises en tydelig nedgående trend i alle tre fagene når det gjelder gjennomsnittlige prestasjoner for norske elever. En sammenlikning med de to tidligere PISA-undersøkelsene viser at spredningen blant norske elever er omtrent like stor som før.” Det er gjennomført en ny PISA-undersøkelse i 2009. Resultatene av denne presenteres i desember 2010.

Eksamensresultater og resultater på Nasjonale prøver i Fredrikstad kommune viser stor variasjon mellom skolene, og kommunen scorer svakere enn nasjonalt. Det synes derfor nødvendig at det må satses på flere områder for å løfte elevenes prestasjoner i sentrale fag. Et av disse områdene er å stille klare kompetansekrav til undervisningen i fag. Denne kompetansen må bestå både av formalkrav i fag og av pedagogisk og fagdidaktisk kompetanse rettet mot årstrinn. Departementet ønsker tilbakemelding om det skal stilles kompetansekrav på alle trinn. Etter rådmannens vurdering må det stilles slike krav til kompetanse i sentrale fag, norsk og matematikk på barnetrinnet og til alle fag på ungdomstrinnet. Fagkompetanse og didaktisk kompetanse er nødvendig på alle trinn.

Nye lov- og forskriftsbestemmelser må ha omfattende unntaksbestemmelser, og de som er beskrevet i høringsnotatet er relevante. Dette innebærer at det må kunne gjøres unntak for midlertidig tilsatte og lærere tilsatt ”på vilkår”.

En ordning som er foreslått av Kunnskapsdepartementet vil ha en svært lang innføringstid, til lærere tilsatt etter dagens ordning kan fylle de nye kompetansekravene sammen med lærere utdannet fra 2014. En konsekvens vil bli at effekten av omleggingen vil bli forskjellig for elever innad i skoler og mellom skoler.

Rådmannen peker på at etter- og videreutdanningstilbudene må forseres radikalt for å realisere en raskere innføring av de nye kompetansereglene. Dette vil ikke kunne skje med dagens statlige finansieringsformer. En forutsetning for en omlegging må være en mye raskere oppdatering av fagkompetansen hos lærerne enn det som er mulig i dag. Dette må skje i form av både etter- og videreutdanning. I høringsuttalelsen er det derfor særlig poengtert at staten må yte tilskudd til minst 80 % av de totale kostnadene ved videreutdanningstilbudene. Dette er kostnader til studiet selv, vikarkostnader og til lærebøker/materiell.

Omfattende grad av videreutdanning for lærerne vil ha rent praktiske konsekvenser i form av vikarbruk. Det må ofte rekrutteres vikarer uten utdanning eller med lite relevant utdanning. Dette vil ha som effekt at skolene får lærere med svakere kompetanse enn ønskelig. En radikal omlegging av kompetanseheving av lærere vil i stedet kunne være på sin plass: Lærere kunne gis rett til fulltids og heltids videreutdanning eksempelvis hvert 6. år. Ordningen vil være kostnadskreven og ha andre praktiske konsekvenser enn bruk av vikarer i deltidstillinger. Blant annet vil dette kreve en høyere fast bemanning enn den vi har i dag. Fordelen er at lærere med kompetanse erstatter lærere i utdanning. Det anbefales at departementet vurderer en slik ordning, og den må i tilfelle fullfinansieres.

En innføring fra 2014 vil føre til mer kompliserte rekrutteringsprosesser både på kommune- og skolenivå. Nye bestemmelser vil også medføre vurderinger om flytting av lærere mellom skoler med bakgrunn i nye kompetansekrav. Dette har ikke vært gjennomført i større omfang tidligere, men kan nå bli nødvendig for å oppfylle kravet om kompetanse for å undervise i sentrale fag. Slike overføringer krever godt samarbeid med tillitsvalgte. Dette vil kunne medføre betydelig større ressursbruk i tilsettingsprosessene enn i dagens ordning.

Rådmannen anbefaler at vedlagte høringsuttalelse sendes Kunnskapsdepartementet.