

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 hørings spørsmål 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 deltidsproblematikk. 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 deltidsstillinger. 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 lovhjemlet. 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