

Oslo, 10.01.2011

*Deres ref. 201005135-/SRM*

## **Høringsnotat til:**

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

Forslag til endringer i lov 17. juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) og forslag til endringer i lov 4. juli 2003 nr 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova).

Rudolf Steinerhøyskolen verdsetter og deler departementets intensjoner om å gjøre norsk skole bedre. Utdanningspolitikk, skoleledelse på alle nivåer, undervisning og skole drift må være gjenstand for kontinuerlig forbedring og videreutvikling basert både på endrede kulturelle og samfunnsmessige forhold og på oppdaterte kunnskaper om skole og pedagogikk. Vi anerkjenner behovet for faglig så vel som pedagogisk kompetente lærere, og ser i likhet med departementet på lærernes faglige kunnskaper som et nødvendig utgangspunkt for både læring og trivsel i norsk skole. Likevel stiller vi oss kritiske til det nye lovforslaget og mener at det ikke vil styrke skolen dersom det blir innført i sin nåværende ordlyd. Innvendingene mot lovforslaget gjelder fire overordnede områder som vi mener at på hver sin måte vil svekkes om foreliggende forslag til lovtekst blir vedtatt. Det gjelder 1) lærernes arbeidsforhold og rettigheter, 2) forhold knyttet til skoleeiere, 3) pedagogiske og faglige forhold og 4) skolepolitikk.

Vi mener, i tråd med argumentasjonen nedenfor, at lovforslaget vil innebære unødvendige begrensninger og skape kunstige skillelinjer i skolen. Lovforslaget gjenspeiler i stor grad den nye rammeplanen for lærerutdanning, og lovfester kompetansekrav for undervisning i henhold til den kompetansen nyutdannede lærere vil ha fra høsten 2014. Vi er kritiske til denne doble 'sikringen' av undervisningskompetansen i norsk skole. Tatt i betraktning de mange unntak loven åpner for, mener vi at lovforslaget samlet sett vil gi få fordeler utover lærerutdanningsreformen, mens de negative konsekvensene er relativt mange. Vi spør oss også om det på lengre sikt er en god strategi å legge skolelovverk og rammeplanen for lærerutdanning så tett opp mot hverandre. Hva når neste reform kommer, skal da lovverket endres på nytt, med nye tidsmarkeringer for gyldig kompetanse?

## **1. Konsekvenser for lærerne**

Både i Stortingsmelding 11 (2008-2009) og Stortingsmelding 31 (2007-2008) blir lærerens betydning for elevenes læring og utvikling fremhevet som viktig. Dette reflekterer en internasjonal trend innenfor pedagogisk forskning der lærerne igjen settes sterkere i fokus, i forhold til en forutgående desentrering av lærerrollen og mindre fokus på formidling og

# Rudolf Steinerhøyskolen

Rudolf Steiner University College

klasseledelse (Haug 2010). Ettersom skolen er avhengig av gode lærere, vil det være viktig at lærernes arbeidsforhold ivaretas på lik linje med andre yrkesgrupper.

Det nye lovforslaget vil skape et kunstig skille mellom lærere utdannet før og etter siste lærerutdanningsreform. Lærere med allmennlærerutdanning vil kunne undervise i en større fagkrets enn sine kollegaer som er nyutdannede etter 2014. Det betyr at en lærer med utdanning fra før 2014 vil kunne utvikle seg faglig, og i tråd med en slik utvikling også påta seg nye undervisningsfag. Likeledes vil en slik lærer kunne ta et fag som står udekket i neste års timeplan uten at skolen må søke om dispensasjon. For lærere med den nye grunnskolelærerutdanningen vil mulighetene til å undervise være betydelig begrenset dersom lovforslaget vedtas. Ved en større skole, der det er god tilgang på lærerkrefter, vil denne læreren ikke kunne utvide sin fagkrets i tråd med en ikke-formell fagutvikling. Læreren vil måtte formelt videreutdanne seg og oppnå et gitt antall studiepoeng for å kunne påta seg nye fag dersom de omfattes av den nye loven med forskrifter. For lærere ved mindre skoler og for avtaler om undervisning som inngås på steder eller i perioder med svak lærerdekning vil ikke denne begrensningen gjelde. Vi mener dette vil svekke læreryrkets rett til likeverdige arbeidsforhold, der avgangsdatoen for lærerutdanningen og skolens sosio-økonomiske kontekst skaper et kunstig skille. Vi ser for oss en situasjon der lærernes mulighet til å påta seg undervisning i stor grad vil reguleres av uforutsigbare forhold utenfor lærerens eller skoleledelsens kontroll, og vi spør oss om man i forhold til resten av det norske lovverket kan innføre en slik lovbestemt forskjellsbehandling av profesjonelle yrkesutøvere?

En eventuell lovending vil kunne føre til flere deltidsstillinger, flere midlertidig ansatte og til en rangering av lærerne i en gruppe som kan undervise i flere fag, men som mangler 'kvalifikasjon' og lærere med 'kvalifikasjon' og medfølgende restriksjoner. Vi ser for oss en oppsplitting av det profesjonelle miljøet på en skole, delvis ved at lærerne er mindre tilstede og delvis på grunn av en urettferdig rettighetsstruktur. At det nye lovforslaget også gjør det vanskeligere å sette sammen et lærerkollegium med ulike utdanningsbakgrunn vil kunne bidra til en unødvendig faglig konsentrasjon i lærerfellesskapet som helhet.

## 2. Konsekvenser for skoleeierne

Etter en periode med betydelig satsning på skoleledelse, skoling av landets rektorer osv. vil den foreslåtte lovendingen innskrenke skoleeierne og skoleledelsens mulighet til å sette sammen en kompetent lærerstab basert på lokale og situasjonstilpassede vurderinger. På tross av at det motsatte hevdes i høringsnotatet, mener vi det er en reell fare for at den enkelte skole pådras økede administrative oppgaver, økede utgifter gjennom flere deltidsstillinger, og en generelt svekket fleksibilitet. For eksempel, som nevnt ovenfor, legges det unødvendige begrensninger for en skole som ville utvikle en lokal profil der lærerkollegiet kunne kompletteres med fagkompetanse ut over, og i tillegg til, de av de ansatte som har lærerutdanning.

Vi anser at skoleledelsen bør få beholde sitt ansvar og sin beslutningsmyndighet når det gjelder ansettelsesforhold og fastsettelse av hvem som kan gis skolens ulike

undervisningsoppgaver. Ut fra overordnede retningslinjer og kvalitetskrav vil den enkelte skole måtte ta ansvar for å skape det helhetlig sett beste undervisningstilbudet ut fra de lokale forholdene. Det er tankevekkende at forskere fra NIFU STEP i *Rapport 34/2010 De gamle er eldst?* fant ”en tydelig negativ effekt av andelen lærere med godkjent lærerutdanning” når de undersøker sammenhengen mellom lærernes utdanningsbakgrunn og elevprestasjoner på ungdomstrinnet. Et slikt funn indikerer, om ikke annet, at det er verdifullt for skolen å kunne ha en liten gruppe ansatte uten formelle lærerkvalifikasjoner. Tatt i betraktning alle de unntak det nye lovforslaget gir rom for, ser vi den foreslåtte lovteksten som en unødvendig begrensning av skolens myndighetsområde. Dessuten vil et forsterket skille skapes mellom større skoler i tettsteder og små skoler i mindre tett befolkede områder.

### 3. Pedagogiske og faglige konsekvenser

I likhet med annen høyere utdanning skal også lærerutdanning være forskningsbasert. Det betyr blant annet at studentene skal arbeide faglig kritisk, lære å bruke vitenskaplige metoder og møte oppdatert forskningslitteratur i undervisning og selvstudier. Likeså viktig som forskningsbaserte undervisningsopplegg anses å være for studentenes læring, like viktig burde prinsippet om forskningsbasering være for utformingen av det lovverk som skal regulere skole og utdanning. For oss fremstår det som et paradoks at departementet i det nye lovforslaget ensidig krever formell kompetanse i utvalgte fag og trinn, mens det er svært vanskelig å finne forskning som bekrefter eller understøtter en slik regulering.

I forkant av Stortingsmelding 11 ga departementet *Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning* ved Sven Erik Nordenbo (2008) i oppdrag gjennom et internasjonalt reviewstudie å lage en systematisk kunnskapsoversikt over hvilke kompetanser hos lærere som fører til læring hos barn og unge. Basert på mer enn 6000 pedagogiske og utdanningsvitenskaplige studier kan ikke Dansk Clearinghouse konkludere med at lærernes formelle kompetanse er avgjørende. De angir både metodologiske og innholdsmessige grunner til dette, og avgrensner seg til å uttale seg om virkningen av læreres manifeste kompetanse innenfor områdene relasjonskompetanse, regjledelseskompetanse og didaktikkompetanse. Om den siste skriver de: ”Læreren skal besitte generell didaktisk kompetanse i relasjon til undervisningens innhold i sin alminnelighet og i det enkelte undervisningsfag”. Store internasjonale reviewstudier peker i samme retning (Hattie 2008, Cuban 2009). Også den studien som departementet refererer til der formell lærerkvalifikasjon korrelerer med elevresultater (Falch & Naper 2008) fremviser et komplekst og lite entydig bilde av denne sammenhengen.

Selv om det har vist seg svært vanskelig å påpeke et direkte årsaksforhold mellom formell faglig kompetanse hos lærerne og elevers læring, er det likevel bred enighet om at en lærer naturligvis må ha tilstrekkelig fagkunnskaper til å forberede, lede og evaluere undervisning. Vi istemmer betydningen av solid fagkunnskap for lærere, men vil påpeke at denne, i tråd med forskningsreviewer nevnt ovenfor, først blir fruktbar for elevenes læring når den forbindes med fagdidaktiske, allment didaktiske og pedagogiske kompetanser. Klasseledelse,

# Rudolf Steinerhøyskolen

Rudolf Steiner University College

relasjonsbygging og fagdidaktisk gjennomarbeidet undervisning hører sammen i en helhet, noe dette lovforslaget ikke vektlegger. Vi mener at en slik helhet bør reflekteres i lovteksten for § 10-1. Etter vårt skjønn innebærer ordlyden ”Tilsette som skal undervise må ha relevant kompetanse i dei faga det skal undervisast i” at slik relevant kompetanse vil måtte gjelde fagkunnskaper så vel som didaktiske og pedagogiske kunnskaper, ferdigheter og kompetanser. En lærer må kjenne sine fag så vel som læreryrkets etiske, ’håndverksmessige’ og undervisningskunstneriske aspekter.

Sett fra et læreplansperspektiv vil det nye lovforslaget innebære en hierarkisering av skolefag og alderstrinn, der enkelte fag og trinn gis status av å være kompetansekrevende, mens andre ikke er det. Pedagogisk sett utgjør skolefagene en helhet der de enkelte fagene både skaper variasjon i skoledagen og beriker hverandre i et tverrfaglig perspektiv. Slik vi ser det vil det nye lovforslaget ytterligere forsterke en vektlegging av noen utvalgte, teoritunge fag, mens de etiske, kroppslige og estetiske sidene av skolens tilbud til barn og unge kan komme til å skyves ytterligere i bakgrunnen.

Til syvende og sist mener vi at det nye lovforslaget vil være med på å forme undervisningen og elevenes læringsmuligheter på en ensidig måte. Gjennom vektlegging av enkelte utvalgte fag og de faglig-formelle sidene ved lærerkvalifiseringen, tas oppmerksomheten bort fra en faglig og pedagogisk helhet. Skolen trenger et helhetlig perspektiv på sin virksomhet, der et samspill av kvaliteter inkludert lærerstabens kunnskaper, ferdigheter og kompetanser må inngå.

## 4. Skolepolitiske konsekvenser

Innledningsvis påpekte vi de uheldige konsekvensene ved å legge skolelovgivningen for tett opp mot en rammeplan for lærerutdanningen. Med tiden vil nåværende rammeplan endres, og loven vil måtte følge etter. Mens lovforslaget innebærer et tidsskille rundt 2014, blir spørsmålet hva som skjer ved neste reform. Står vi i fare for å få et komplisert kompetansereglement på sikt, som gir lærere og skoleeiere ulike rammekår avhengig av når læreren tok sin utdanning? Vi ser tydelige svakheter i den nære koblingen mellom lovverk og den aktuelle rammeplanen for lærerutdanning.

Vi synes det er en svakhet ved lovforslaget at det på den ene siden setter strenge og konsekvensrike krav til lærernes kompetanse, men samtidig gir unntak så snart det vil innebære økonomisk belastning for skolene. Hva slags signaler vil en slik eventuell lovtekst gi om departementets verdisyn i forhold til prioriteringer i skolen? Så lenge det ikke koster noe, gjelder strenge kompetansekrav, ellers ikke. Betyr det at store skoler med god lærertilgang kommer til å utgjøre en ’kompetanseelite’, mens andre skoler av økonomiske grunner vil rangeres lavere? Historisk sett kan Norge se tilbake på en skolefortid med ulike tilbud i byene og på landsbygda. Vi ser altså en dobbelt svakhet med dette lovforslaget; dets manglende helhetsperspektiv på lærerens kompetanse og den forskjellsstruktur som rent formelt skapes mellom ulikt beliggende skoler. Skolen bør etter vårt syn styres i tråd med

# Rudolf Steinerhøyskolen

Rudolf Steiner University College

overordnede verdier der tilskudd og krav til skolen står i et rimelig og rettferdig forhold til hverandre, og der pedagogiske hensyn rangeres høyere enn de rent økonomiske.

Skolepolitikken har de senere årene dreiet i retning av målstyring, med større handlingsrom i læreplanene og større vekt på kvalitetssikring og testing av elevprestasjoner. Det nye lovforslaget vil etter vårt skjønn innebære en kombinasjon av målstyring og detaljstyring som skolen vil være lite tjent med. Ved å innføre kompetansekrav som begrenser lærere, skoleeiere og undervisning slik det nye lovforslaget legger opp til, står vi i fare for å ensidiggjøre skolen, og derved påkalle nye korrigerende reformer.

## 5. Avsluttende kommentar

Steinerhøyskolen mener at de nye kompetansekravene ikke bør innføres, og at lovteksten bør ivareta et bredere helhetsperspektiv på hva som karakteriserer en ”relevant kompetanse” for lærere. Vi foreslår at lovteksten begrenser seg til å kreve godkjent lærerutdanning for angjeldende klassetrinn og at skoleeier, eventuelt etter angitte kriterier, vurderer hvilke fag den enkelte lærer kan undervise i.



Arve Mathisen

## Referanser

Cuban, Larry (2009). *Hugging the Middle: How Teachers Teach in an Era of Testing and Accountability*. New York: Teachers College Press.

Falch, Torberg, Naper, Linn Renée (2008). *Lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen*. Trondheim: SØF-rapport 01/2008.

Hattie, John (2009). *Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. London: Routledge.

Haug, Peder (2010). *Kvalifisering til læreryrket*. Oslo: Abstrakt.

Nordenbo, Sven Erik (2008). *Lærerkompetanser og elevers læring i barnehage og skole: et systematisk review utført for Kunnskapsdepartementet, Oslo*. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag og Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning.

Opheim, Vibeke, Grøgaard, Jens B., Næss, Terje (2010). *De gamle er eldst? Betydning av skoleressurser, undervisningsformer og læringsmiljø for elevenes prestasjoner på femte, åttende og tiende trinn i grunnopplæringen*. NIFU STEP, Rapport 34/2010.