

Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep.
0032 OSLO

Vår saksbehandler:
Åshild Olaussen

Kopi til

Vår dato
10.01.2011

Vår referanse
2008-0015

Deres referanse
201005135-/SRM

Høringssvar fra Unio - forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov

Vi viser til brev av 20.10.10 med forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov. Unio har følgende kommentarer til de ulike forslagene:

Kompetansekrav for undervisning

Unio mener det er viktig at lovverket baserer seg på prinsipper som fremmer kvaliteten i undervisningen og slutter oss til prinsippet om at det innføres krav om relevant kompetanse for å undervise i fag. Vi støtter hovedretningen i de foreliggende forslagene. Vi vil vurdere detaljene i forslaget nærmere i samband med at forskriftene blir sendt ut på høring seinere.

Læreren er den faktoren som påvirker elevenes læring sterkest. Forskning viser at lærernes faglige, didaktiske og pedagogiske kompetanse er avgjørende for elevenes læringsutbytte. Læreren må ha god faglig og metodisk kompetanse. Høy faglig kompetanse i de enkelte fag er en sentral betingelse for lærernes innvirkning på elevenes læring, og den pedagogiske kompetansen er et vesentlig grunnlag for å kunne undervise på en god måte.

Det er flere utfordringer med en innføring av kompetansekrav for undervisning som gjør det nødvendig med unntak og overgangsregler. Små skoler eller skoler med små ungdomstrinn kan få vansker med å få til en sammensetning av lærerstaben som både dekker alle fagene og som innebærer tilstrekkelig store stillingsstørrelser per lærer. Endringer i regelverket må ikke bidra til økt lærermangel.

Unio mener det er nødvendig at både kommuner, fylkeskommuner og staten følger opp innføringen av kompetansekrav for undervisning i fag med en massiv satsing på videreutdanning.

Innføring av kompetansekrav for undervisning må ikke føre til at lærere som hadde tilstrekkelig kompetanse før de nye reglene trer i kraft, ikke lenger er kvalifiserte. Det ville være svært urimelig om lærere som ikke fyller de nye kravene, skulle være utelukket fra å skifte stilling uten å ha gjennomført videreutdanning. Unio mener det er en forutsetning at en følger praksis fra tidligere endringer i kompetansekravene for tilsetning, ved at de nye lov- og forskriftskravene ikke gjøres gjeldende for lærere som har godkjent kompetanse etter tidligere regler.

Unio er enig i at de nye bestemmelsene om krav til relevant kompetanse for undervisning skal tre i kraft samtidig med at de første lærerstudentene er uteksaminert fra den nye grunnskolelærerutdanninga, dvs. fra og med skoleårets start i 2014. Vi støtter at nye kompetansekrav for undervisning i videregående opplæring kan innføres med virkning fra 2012.

Unio ser at det er nødvendig å kunne tilsette søkere som ikke oppfyller kompetansekrav for tilsetting, når det er umulig å få tak i lærere som fyller kompetansekravene. Vi har imidlertid registrert en bekymringsfull tendens til at enkelte skoleeiere tilsetter ukvalifiserte midlertidig i undervisningsstilling uten å anstrenge seg spesielt mye for å skaffe kvalifiserte søkere. For å kunne skaffe lærerdeknning er det likevel nødvendig at kravene til kompetanse for undervisning ikke skal omfatte midlertidig tilsatte og vikarer. Utdanningsforbundet mener at det er nødvendig å følge opp praksis med midlertidig tilsetting gjennom statlig tilsyn.

Unio støtter forslaget om at skoler med ungdomstrinn som har mindre enn 60 elever og færre enn 5 lærerårsverk, skal kunne fravike kravet til kompetanse for undervisning dersom det er nødvendig. Videre støtter vi at det skal være mulighet til å fravike kravet om fagkompetanse dersom skolen ikke har nok kvalifiserte lærere i et fag. Det er viktig at det – i likhet med kravet for skoler med små ungdomstrinn – også her må gjøres en konkret nødvendighetsvurdering. Vi er enig i at skoleeier skal være forpliktet til å vurdere situasjonen minst en gang i året.

For å skaffe nødvendig lærerdeknning er det riktig å videreføre muligheten til å tilsette lærere med fagutdanning, men med manglende pedagogisk og yrkesteoritisk utdanning i yrkesfaglige utdanningsprogram, samt morsmålslærere uten pedagogisk utdanning, på vilkår om fullført utdanning. Unio mener det er uheldig at forskriftsstridig praksis enkelte steder skal føre til utvidelse av muligheten til å tilsette på vilkår. Vi kan ikke se behovet for å utvide denne ordningen til også å omfatte studieforbereende utdanningsprogram, og går imot forslaget til ny lovparagraf om tilsetting på vilkår.

Unio støtter at det må stilles de samme krav til kompetanse i samisk som det stilles i faget norsk. Vi mener imidlertid at kompetansekravet ikke bare bør gjelde for samisk som førstespråk, men også for samisk som andrespråk og undervisning på samisk.

Unio er enig i at private skoler godkjent etter privatskolelova fortsatt må forholde seg til kompetansekravene i opplæringslova med forskrift.

I høringsnotatet vises det til at det konkrete innholdet i kravene til kompetanse for undervisning, vil bli tatt opp i en høringsrunde om forskriftens kap. 14. For å gi et mer helhetlig bilde av regelendringene signaliserer Kunnskapsdepartementet hva de vil foreslå. Unio mener at det bør kreves minimum 60 studiepoeng for å undervise i alle fag i videregående opplæring. Det bør videre stilles høyere kompetansekrav (90 studiepoeng) for å undervise på Vg3 i enkelte fag som norsk og programfag på studieforbereende utdanningsprogram. Vi støtter at kravet for ungdomstrinnet bør være 60 studiepoeng i norsk/samisk, matematikk og engelsk og 30 studiepoeng i øvrige fag. På barnetrinnet bør det innføres krav om 30 studiepoeng for undervisning i norsk/samisk og matematikk.

Fylkeskommunalt norsk videregående tilbud i utlandet

Bakgrunnen for forslaget om å utvide det geografiske virkeområdet for opplæringslova, er at fylkeskommuner driver videregående skoler i Russland med hjemmel i forsøksparagrafen, jf. opplæringslova § 1-4. Unio ser positivt på slik skoledrift som ledd i internasjonalisering og positiv utveksling og utvikling mellom landene. Vi vil likevel advare mot utviklingen dersom opprettelse av slike tilbud går på bekostning av kvaliteten i tilbudene i øvrige fylkeskommunale skoler.

Vi slutter oss til at det innføres en bestemmelse om at departementet etter søknad kan gi fylkeskommuner tillatelse til at opplæringslova anvendes utenfor riket. Dermed kan en fylkeskommune stå ansvarlig for en videregående skole i utlandet der formålet er at elevene skal få norsk vitnemål. Ordningen må være frivillig både for myndigheter og elever i de berørte land.

Unio er enig i at departementet må kunne gi nødvendige dispensasjoner for at opplæringa skal kunne gjennomføres i et annet land. Det er helt nødvendig at loven inneholder bestemmelser om at tillatelse må kunne trekkes tilbake dersom skolen ikke drives forsvarlig eller forårsaker uforholdsmessige negative konsekvenser for elevene.

Rett til utvidet opplæringstid i private videregående skoler

Det er ikke tilfredsstillende at retten for elever med spesialundervisning til to år ekstra videregående opplæring ikke kan tas ut ved den private skolen eleven går på. At denne retten i dag må tas ut i offentlig skole, kan føre til et uheldig tvungent skolebytte som kan vanskeliggjøre fullføring av opplæringa. Unio støtter forslaget til lovendring, og er enig i at det skal være valgfritt om den utvidede tiden tas ut i privat eller offentlig skole.

Politiattest

Bakgrunnen for vurdering av endringer av reglene i opplæringslova er tilpasning til ny politiregisterlov som utvider hvilke straffebestemmelser som skal være med i en politiattest. Det innebærer at innholdet i politiattesten utvides til å inneholde blant annet seksualforbrytelser generelt, volds- og ransforbrytelser og narkotikaforbrytelser i tillegg til seksuelle overgrep mot barn slik bestemmelsen i opplæringslova er i dag. I politiregisterloven heter de at det skal særlige grunner til for at det i forskrift gitt i medhold av annen lovgivning skal innføres krav om flere eller færre straffebestemmelser enn de som er fastsatt.

Unio kan ikke se at det foreligger slike særlige grunner i forhold til opplæringa. Vi støtter derfor at politiattesten skal inneholde de straffebestemmelsene som er nevnt i politiregisterloven.

Unio mener det ikke er nødvendig å endre dagens bestemmelser om hvilke konsekvenser anmerkninger i politiattesten bør få. Det innebærer at en verken fjerner eller utvider det eksisterende yrkesforbudet. Vi er enig i at det fortsatt skal være yrkesforbud i grunnskole, skolefritidsordning og musikk- og kulturskoler for seksuelle overgrep mot barn, og at det i videregående opplæring fortsatt skal være tilsetingsmyndigheten som vurderer hvilke konsekvenser en anmerkning om seksuelle overgrep mot barn bør få. For de andre lovovertredsene i politiattesten vil det være tilsetingsmyndigheten som foretar en konkret vurdering av konsekvensene både i grunnskolen og i videregående opplæring.

Unio støtter forslaget om å innføre en hjemmel for politiattest for å bli tilsatt i skoleliknende aktivitetstilbud i regi av kommuner, fylker og private skoleeier, som for eksempel Oslo kommunes sommerskoletilbud.

I høringsnotatet gjør departementet greie for de vanskelige avveiningene som må gjøres når det gjelder politiattest for personer som har bodd i andre land. Hovedregelen i politiregisterloven er at en må basere seg på norsk politiattest eller attest fra annet EØS-land. Det er åpning for å stille krav om inntil 5 års botid i Norge som alternativ vandelskontroll til politiattest. En slik ordning vil imidlertid føre til at det i praksis innføres yrkesforbud for en begrenset del av befolkningen fra et yrke. Blant annet på bakgrunn av et ønske om å vurdere et krav om botid samlet for alle områder der politiattest kreves, foreslår Kunnskapsdepartementet ingen nye bestemmelser om dette nå. Unio er likevel skeptisk til en ordning der en gruppe søkere til stillinger i skolen i realiteten er

unntatt fra krav om vandelskontroll som andre søkere må igjennom. Vi mener at hensynet til barns sikkerhet taler for å innføre krav om botid for personer som har bodd utenfor EØS-området.

Særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene

Utdanning og opplæring er et område av stor nasjonal betydning. Et likeverdig og inkluderende skoletilbud med høy kvalitet krever nasjonal styring, nasjonale standarder og god tilgang på ressurser. Opplæringsloven med forskrifter inklusiv læreplaner er de viktigste redskapene til statlige myndigheter for å sikre utdanning av høy kvalitet for alle.

Det må være en nasjonal oppgave å sikre likeverd og kvalitet i tilbudet av grunnleggende velferdstjenester. Statlig tilsyn er en nødvendig rettssikkerhetsgaranti på viktige velferdsområder når kommuner og fylkeskommuner har et lovfestet ansvar for disse samfunnsoppgavene. Det er behov for å styrke det statlige tilsynet for å sikre enkeltindividets rettigheter og sikre at kommunene oppfyller sine lovpålagte plikter.

Det er bekymringsfullt at de fleste fagdepartementene – deriblant Kunnskapsdepartementet - gjennom Meld. St. 7 (2009-2010) varsler om stor risiko for at kommunene ikke følger opp sine lovpålagte plikter. Unio er redd for at dette kan være et resultat av manglende systemforståelse og lovforståelse i svært mange kommuner.

Unio er tilfreds med at Kunnskapsdepartementet ønsker å opprettholde rettstilstanden på tilsynsområdet gjennom de foreslåtte lovjusteringene. Vi mener også at er det behov for lovhjemmel for at tilsynet, i tillegg til pålegg om å rette opp lovstridige forhold, kan ta i bruk andre sanksjoner, som f. eks. tvangsmulkt eller tilbakebetaling/tilbakeholding av statstilskudd. Det er helt nødvendig når risiko- og sårbarhetsanalysene avdekker stor risiko for at kommunene ikke følger lover og forskrifter. Både nasjonale tilsyn og Riksrevisjonens undersøkelse i dokument nr. 3:10 (2005-2006) konkluderer med at de undersøkte kommunene har utfordringer knyttet til oppfølging av kravene i lov og forskrift.

Unio er enig i at det skal framgå av opplæringslova at tilsynet skal være et rent lovlighetstilsyn og at veiledning formelt sett ikke skal være en del av tilsynet. Samtidig viser risiko- og sårbarhetsanalysene at veiledning, dialog og informasjon må være en nødvendig del av arbeidet til fylkesmannen og eventuelt andre statlige etater som har tilsynsansvar. De tilsynsbaserte veiledningsaktivitetene er en viktig del av dialogen mellom stat og kommune og av fylkesmannens faglige rådgivning til kommunene. Denne rådgivningen er etterspurt, særlig i små kommuner.

Unio støtter sterkt at det fortsatt skal være hjemmel for å føre tilsyn med andre plikter i loven i tillegg til kommunepliktene. Vi er også enig i forslaget om å videreføre hjemmelen for at departementet kan gi forskrifter om plikt for skoleeierne og elevene til å bidra i tilknytning til evalueringer og informasjonsinnhenting.

Vennlig hilsen
Unio

Ingjerd Hovdenakk
sekretariatssjef

Åshild Olaussen
seniorrådgiver