

Justisdepartementet
v/ Knut Fosli
PB 8005 0030 Dep

26.november 2010

Høring: Utkast til ny vaktvirksomhetsforskrift

Det vises til høringsbrev datert 10. september og til tidligere innspill knyttet til arbeidet med overnevnte forskrift. Vedlagt følger et omfattende og detaljert hørings svar på de ulike bestemmelsene som foreslås fra Justisdepartementet.

Hørings svaret er utarbeidet i nært samarbeid mellom tjenesteleverandørene i bransjen og NHO Service.


Sentrale forhold som påpekes, er følgende:

- Behovet for presist og forutsigbart regelverk, særlig med hensyn til virkeområde for regelverket, i respekt for innholdet i vaktjenestebegrepet slik det er nedfelt og forstått etter dagens regulering. Det må opprettholdes en klar avgrensning av hvilke typer tjenester som er omfattet av loven, og hvilke typer tjenester som faller utenfor.
- En vesentlig styrking av kravene til utdanning som ikke baseres på utdanningen til fagbrev (VG2 og VG3). Opplæringskravene bør være relevante for tjenesten den enkelte skal utføre, vektlegge at teorien så tidlig som mulig bør oppleves i praksis, og ikke virke begrensende for mulighetene for rekruttering.
- At utviklingsarbeid, bistand til regelverksforståelse, informasjonsarbeid og bistand til tillatelses- og kontrollprosesser kan organiseres ved hjelp av et rådgivende *Kvalitetsråd for vaktvirksomhet* som rapporter til Politidirektoratet (POD). Et slikt *Kvalitetsråd* kan bidra til vesentlige ressursøkonomiske gevinster.

NHO Service vil understreke betydningen av bransjens deltagelse i det videre arbeidet, herunder en aktiv og bred involvering i foreslåtte arbeidsgrupper for utvikling av nærmere retningslinjer.

Om mulig, bes det om et snarlig møte hvor hovedpunkter i høringsuttalelsen kan presenteres. Hørings svaret er omfattende, og et slikt møte vil gi rom for en konstruktiv dialog og avklaringer før den videre behandlingen av forskriften.

Vennlig hilsen
NHO Service



Petter Furulund
Adm.dir

Kopi: postmottak@jd.dep.no.

HØRINGSUTTAELSE
FRA NHO SERVICE

FORSLAG TIL NY VAKTVIRKSOMHETSFORSKRIFT

HØRINGSUTTALELSE - FORSLAG TIL NY VAKTVIRKSOMHETSFORSKRIFT

1.	INNLEDNING.....	5
2.	BAKGRUNN.....	5
2.1.	Om bransjen.....	5
2.1.1.	Innledning.....	5
2.1.2.	Fakta opplysninger.....	6
2.1.3.	Bransjeaktiviteter – Sikker Vakt, Vekterskolen mv.	6
2.1.4.	Velfungerende bransje	7
2.2.	Generelt om regelverksarbeidet	7
2.3.	Om forholdet til utredningsinstruksen	8
2.4.	Regelverksarbeidet og Utredningsinstruksen - konsekvenser for forskriftsutformingen	9
2.5.	Rettslig bakgrunn.....	10
2.6.	Sammenfattende merknader (punktene 3.1 – 3.5).....	11
3.	MERKNADER TIL FORSLAG I HØRINGSNOTATET	11
3.1.	Innledning.....	11
3.2.	Vaktvirksomhetslovens virkeområde	12
3.2.1.	Innledning.....	12
3.2.2.	Lovgrunnlag – særlig i forhold til "egenvakthold"	12
3.2.3.	Avgrensing av vaktjenestebegrepet – forskriftsutkastet § 1-3.....	13
3.2.4.	Unntak for vaktvirksomhet av "sporadisk" og "lite omfang"	16
3.2.5.	Sammenfatning og forslag	16
3.2.6.	Særlig om lovens anvendelse på lufthavner og havner	17
3.3.	Vandelskrav og politiattest.....	17
3.3.1.	Innledning og personkrets.....	17
3.3.2.	Krav til vandel og politiattest	17
3.4.	Krav til utdanning.....	19
3.4.1.	Innledning	19
3.4.2.	Hensyn som bør vektlegges i utdanningen	20
3.4.3.	Forslag til utdanningsplan fra NHO Service.....	21
3.4.4.	Departementets kritikk av utdanningsplanen fra NHO Service.....	24
3.4.5.	Forslag til innhold i grunnutdanningen og praksisopplæringen.....	24
3.4.6.	Utarbeidelse av innholdet i vekterutdanningen	27
3.5.	Spesialtjeneste – Tilleggsutdanning	29
3.5.1.	Innledning.....	29
3.5.2.	Lufthavner.....	29
3.6.	Opplæringsvirksomhet - Instruktørkompetanse	31
3.6.1.	Bakgrunn	31
3.6.2.	Utdanningsopplegg	32
3.7.	Bruk av hund.....	32
3.8.	Tillatelse og kontroll med foretak som driver vaktvirksomhet - Kvalitetsråd.....	34
3.8.1.	Bakgrunn	34
3.8.2.	Forslag om Kvalitetsråd	34
3.9.	Finansiering, gebyrer mv. i forbindelse med drift, kontrollordninger og Kvalitetsråd.....	36
3.10.	Overgangsbestemmelser.....	37
3.11.	Økonomi og administrative konsekvenser.....	37
4.	SAMMENDRAG AV HØRINGSUTTALELSEN	38
4.1.	Innledning og bakgrunn (punkt 1 og 2).....	38
4.2.	Vaktvirksomhetslovens virkeområde (punkt 3.2).....	38
4.3.	Vandelskrav og politiattest (punkt 3.3).....	39
4.4.	Krav til utdanning (punkt 3.4)	39
4.5.	Spesialtjeneste – Tilleggsutdanning (punkt 3.5)	41

4.6.	Opplæringsvirksomhet – Instruktørkompetanse (punkt 3.6).....	41
4.7.	Bruk av hund (punkt 3.7).....	41
4.8.	Tillatelse og kontroll med foretak som driver vaktvirksomhet – Kvalitetsråd (punkt 3.8).....	42
4.9.	Finansiering, gebyrer mv. i forbindelse med drift, kontrollordninger og Kvalitetsråd (punkt 3.9).....	42
4.10.	Overgangsbestemmelser (punkt 3.10).....	42
4.11.	Økonomi og administrative konsekvenser (punkt 3.11).....	43
5.	AVSLUTNING	43

1. INNLEDNING

Vi viser til tidligere innspill, i møter og skriftlig, til arbeidet med endring av lov om vaktvirksomhet og forskrifter til vaktvirksomhetsloven. Vaktvirksomhetsbransjen, representert ved NHO Service, gir i høringsuttalelsen merknader til høringsnotatet og konkrete forslag til forskriftsutformingene.

Gjennom hele prosessen omkring endring av lov og forskrift, har NHO Service og vaktvirksomhetsbransjen bidratt til å opplyse sakskomplekset og har kommet med konstruktive forslag. Innspillene har omfattet bidrag til arbeidsgrupperapporten om endring av lov om vaktvirksomhet, merknader i høringsrunden og i åpen høring av lovproposisjonen på Stortinget og deretter til forskriftsarbeidet.

Nye endrede forskrifter har til formål å sikre at de vedtatte lovendringer settes ut i livet i samsvar med lovgivers intensjon og Justisdepartementets målsetting om økt kvalitet på vaktvirksomhetstjenestene, der rettssikkerheten til de som kommer i kontakt med tjenestene ivaretas, jf. formålsbestemmelsen i vaktvirksomhetsloven § 1¹ (det vises kun til den endrede loven om ikke annet er uttrykkelig uttalt).

Nye forskrifter må derfor legges til rette for gode praktiske løsninger som sikrer at formålet med reguleringene nås, uten at utilsiktede negative konsekvenser oppstår.

Med bakgrunn i disse intensjonene, har forslagene i høringsuttalelsen til hensikt å virke til at målsettingene oppfylles innenfor den rammen hjemmelsgrunnlaget for forskriftene setter.

Samtidig foreslås det klargjøringer på områder der lovteksten alene kan oppleves uklar av de som er målgrupper for regelverket.

I det følgende gis en kortfattet beskrivelse av bransjen og av bakgrunnen for forskriftsforslaget (punkt 2). Deretter drøftes de enkelte forslag (punkt 3) og til slutt gis et sammendrag av høringsuttalelsen (punkt 4).

2. BAKGRUNN

2.1. Om bransjen

2.1.1. Innledning

Vaktvirksomhetsbransjen er sammensatt både hva angår de forskjellige typer av vaktvirksomheter som utøves, hvilken publikumskontakt tjenestene innebærer, hvilke arbeidstakergrupper som omfattes og hvilken utdanning/kursing disse trenger for å utøve gode tjenester. Bransjens omfang både i årsverk, antall vektere og typer av tjenester er stor.

¹ § 1. Formål

Formålet med denne loven er å

- a) ivareta rettssikkerheten for dem som kommer i kontakt med vektere,
- b) sikre god kvalitet på vakttjenester,
- c) legge forholdene til rette for en effektiv offentlig kontroll av virksomheten, og
- d) hindre vaktvirksomhet som på grunn av sin militære eller annen sikkerhetsmessige karakter er uforenlig med vaktvirksomhet etter denne loven, eller for øvrig er ulovlig eller i strid med internasjonal rett.

Vaktvirksomhet slik det fremgår av det utvidede virkeområdet for lov om vaktvirksomhet, omfatter et bredt utvalg av tjenestevirksomhet og egenvakthold. Dette kan, blant en rekke andre, være kombinert nattresepsjonstjeneste og adgangskontroll på sykehus, sikkerhetskontroll på flyplass, verditransport og sikkerhetsvakt på t-banestasjoner.

Det er i dag stor etterspørsel etter de tjenester bransjen tilbyr og det er til tider mangel på adekvat arbeidskraft for å yte denne type tjenester.

2.1.2. Fakta opplysninger

Sikkerhetsbransjen er organisert i NHO Service som er den tredje største landsforening i NHO med ca 1290 virksomheter, 56 000 årsverk, 138 000 ansatte og 35,2 milliarder kroner i årlig omsetning. Sikkerhetsselskapene i NHO Service har ca. 7500 årsverk og ca. 10 000 ansatte som er organisert i en rekke arbeidstakerorganisasjoner.

Omsetningen i sikkerhetsbransjens var i 2009 på ca 4,15 milliarder kroner. Av dette utgjorde ca 9 % publikumsrettet virksomhet slik som for eksempel vaktjenester på kjøpesentre og flyplass.

I 2009 var antall vektere 5.600 fordelt på 2.688 i fulltids arbeid og 2.912 på deltid. Det ble foretatt ca. 92.000 bortvisninger fordelt med ca. 49.000 på oppdrag innen kollektivtransport og ca. 42.000 på annen publikumsrettet tjeneste. Antall anholdelser var 10.689 stk. fordelt omtrent likt mellom disse områdene. Det dreide seg blant annet om innbrudd i biler, butikkyverier, bråk og trusler i fellesområder i varehus og trafikk-knutepunkter og manglende billett på tog/buss/bane. Dette resulterte i 2009 i 25 - tjuefem - anmeldelser fra publikum mot vektere som bransjen er kjent med.

På flyplasser i Norge var det i 2009 kontrollert 38 millioner passasjerer som resulterte i til sammen ca. 300 stk. kundeklager. Dette innebærer en klagefrekvens på 0,008 ‰.

I tillegg er det gitt førstehjelp til 1000 personer og reddet 330 liv. Livredningen dreier seg om alt fra hjertestans til overdoser.

Den tjenesten vekterne utfører er sammensatt. Eksempelvis fremgår av beregningen for kjøpesentre/enkeltbutikker at kun 2 % av vekterens tid innenfor dette segmentet medgår til ulike forføyninger (bortvisning, anholdelse i forbindelse med tyveri/varsling til politi). Den resterende tid går til mangeartet service og informasjon til publikum. Ovennevnte forføyninger skjer også i all hovedsak uten konfrontasjoner med den som blir bortvist eller tatt for tyveri (tall for 2006 viser at 36 000 personer ble bortvist fra offentlig sted eller pågrepet for tyveri).

2.1.3. Bransjeaktiviteter – Sikker Vakt, Vekterskolen mv.

Sikkerhetsbransjen har etablert en egen godkjenningnemnd, Sikker Vakt, jf. Vedtekter for Vaktbransjens Godkjenningnemnd, jf. vedlegg til tidligere uttalelser fra NHO. Sikker Vakt er stiftet av Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO), Norsk Sikkerhetsforening (NSF), Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF/LO), Privatansattes Fellesorganisasjon (PRIFO/YS) og Norske Vaktelskapers Landsforening (NVL/SBL nå Næringsutvalget for sikkerhetsbransjen i NHO Service).

Sikker Vakt er et kontrollerende og rådgivende organ som skal bidra til at kundene får de tjenester de har krav på og at opplæringen, motivasjonen og sikkerheten til de ansatte i bransjen ivaretas. Deltakelse i ordningen er frivillig, men de største aktørene i bransjen er medlemmer og aksepterer med det å bli underlagt kontroll av Sikker Vakt. Med dette grunnlag bidrar Sikker Vakt til at allmennheten og publikum møter tjenester av god kvalitet.

Likeledes har Luftfartstilsynet etablert en ordning for sikkerhetstjenester på flyplass, Kvalitetsforum for utdanning av sikkerhetskontrollører. Forumet har et bredt arbeidsfelt, arbeider med oppdateringer av retningslinjer, gir uttalelser til forståelse av regelverk, gir faglige råd til virksomhetene og bidrar til god kommunikasjon og hurtig omstilling og erfaringsdeling ved endrede trender i sikkerhetsbildet for luftfartssikkerheten.

I samarbeid mellom NHO Service, vaktelskapene og Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF) er Vektterskolen etablert. Vektterskolens oppgave er å sikre en enhetlig opplæring av vektere for å møte allmennhetens og bransjens behov for kompetanse og kvalitet, samt gi alle vektere en felles moderne og kvalifisert yrkesutdannelse. Hvert år utdannes 4000-5000 vektere gjennom Vektterskolen.

2.1.4. Velfungerende bransje

Som i enhver bransje, skjer det også i denne bransjen til tider uregelmessigheter, og enkelte kritikkverdige episoder har forekommet og blitt viet mediaoppmerksomhet.

Sett i forhold til det store antall oppdrag som utføres, se ovenfor, er det imidlertid svært sjelden at slike hendelser oppstår. Det er som det fremgår av tallene over, en velfungerende bransje forskriftsreguleringen skal gis anvendelse på. Samtidig har bransjen, blant annet med ordningene med Sikker Vakt og Vektterskolen, kontinuerlig fokus på å sikre og forbedre kvaliteten på tjenesteutøvelsen.

I den forbindelse har bransjen etterspurt bedre kontroll for å oppnå økt etterlevelse av eksisterende reguleringer, samt at samarbeidet med politiet for kontroll av krav til vandel organiseres i mer effektive former.

2.2. Generelt om regelverksarbeidet

NHO Service og vaktvirksomhetsbransjen har bidratt aktivt i lov- og forskriftsarbeidet, helt fra arbeidet med utforming av arbeidsgrupperapporten til lovarbeidet og frem til høringsrunden vi nå står overfor. Inntil videre, har imidlertid det faktagrunnlag som bransjen har lagt frem, i liten grad blitt vektlagt i regelverksarbeidet, til tross for at det ikke har fremkommet momenter som tilbakeviser bransjens nøkterne beskrivelser.

Arbeidsgrupperapporten som skulle utrede behovet for reguleringer, beskriver dagens ordning uten at det dokumenteres på hvilke områder og hvordan denne er utilfredsstillende, før nye regler foreslås. Likeledes savnes en gjennomgang av hvilke alternative tiltak som best kan avhjelpe de oppstilte behov. En gjennomgang av rapporten gir det inntrykk at det i hovedsak er presseoppslag og Soria Moria-erklæringen, som er grunnlaget for arbeidsgruppens forslag til regelverksendringer.

Samtidig er økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene for aktørene i bransjen nærmest fraværende i arbeidsgrupperapporten.

Arbeidsgruppens, og videre også departementets, konklusjoner er i svært liten grad underbygget med dokumentasjon eller vurderinger som viser hvordan deres konklusjoner møter de faktaforankrede vurderinger som bransjen har fremført.

I vedtatte lov fremkommer at de spesielle behov havne- og skipsfartsvirksomhet har fremført, er tatt hensyn til, mens de hensyn sikkerhetsbransjen har pekt på, i liten grad er lyttet til.

Imidlertid legger loven i § 19 opp til at en rekke forhold av betydning for denne bransjen skal reguleres nærmere i forskrift. Det er dermed fremdeles mulighet, for at forskriftsarbeidet kan virke til

at det nye regelverket kommer til anvendelse på en måte som ivaretar de hensyn bransjen har vist til, og dermed at regelverket treffer sine uttalte mål.

2.3. Om forholdet til utredningsinstruksen

Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget (Utredningsinstruksen) gir anvisning for hvordan forberedelse av nytt regelverk skal utøves av forvaltningen.

Formålsbestemmelsen punkt 1.1 lyder:

Formålet med instruksen er å sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Instruksen skal sikre at den instans som har ansvaret for saken, utreder alle relevante og vesentlige konsekvenser, og at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutning fattes.

Det følger av Utredningsinstruksen kapittel 2 at det skal gjennomføres konsekvensutredning, jf. punkt 2.1², for de beslutninger som foreslås truffet. Videre uttales uttrykkelig i punkt 2.1 tredje ledd at

Alternative virkemidler skal vurderes, herunder også andre virkemidler enn administrativ regulering, f.eks. økonomiske virkemidler.

Veileder til instruksen gir detaljert anvisning for hvordan dette arbeidet bør legges opp. Under veilederens punkter 2.1 til 2.3 gis konkrete punkter som bør avklares i forbindelse med forhåndsvurdering i regelverksarbeidet.

I den forhåndsvurdering som ligger til grunn for regelverksarbeidet her, synes det blant annet å mangle problemanalyser bak flere av de tiltak som foreslås, samt beskrivelse av hvilke alternative tiltak som kan løse problemene. Om problemene kan skyldes mangler ved håndhevingen av eksisterende tiltak, er heller ikke vurdert. I henhold til Utredningsinstruksen, jf. veilederen punkt 2.2 Problem og problemløsning, er dette noen av de konkrete forhold som burde vært vurdert.

² Utredningsinstruksen punkt 2.1 (våre understrekinger): Hver sak skal inneholde en konsekvensutredning som skal bestå av analyse og vurdering av antatte vesentlige konsekvenser av den beslutning som foreslås truffet. Konsekvensutredningene skal omfatte konsekvensene for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og for private, herunder næringsvirksomhet og enkeltpersoner.

Konsekvensene skal tallfestes så langt dette er mulig. Den samlede effekt av pålagte tiltak, oppgaver o.l. for dem som blir omfattet av forslagene skal omtales. Antatt usikkerhet med hensyn til framtidig utvikling innenfor saksområdet og konsekvensenes art og styrke skal angis. Det skal vurderes særskilt når og med hvilken innretning en evaluering av foreslåtte tiltak bør foretas.

Alternative virkemidler skal vurderes, herunder også andre virkemidler enn administrativ regulering, f.eks. økonomiske virkemidler.

Ved lov- og forskriftsarbeid skal det vurderes hvorvidt regelverket bør ha begrenset varighet eller evalueres etter en bestemt tid.

Den instans som setter saken i gang, har ansvaret for at konsekvensutredning blir foretatt. Konsekvensutredningens omfang og innhold skal avpasses etter sakens viktighet og konsekvensenes betydning. Konsekvensutredningen skal normalt utgjøre en egen del (f.eks. kapittel, avsnitt) av saken og gi en kortfattet oversikt over de viktigste konsekvensene. Det enkelte departement har ansvaret for informasjon og veiledning på sine områder.

Disse manglene har virket direkte inn på de forslag som høringsnotatet foreslår. Eksempelvis er det foreslått å kreve at all utdanning skal være gjennomført før vekteren kan utføre tjeneste, og at dette skal gjelde for alle typer vaktvirksomhet. Samtidig er det ikke identifisert et tilsvarende generelt behov i grunnlaget for forslaget, jf. i den forbindelse også statistikken som er vist til ovenfor i punkt 2.1.

2.4. Regelverksarbeidet og Utredningsinstruksen - konsekvenser for forskriftsutformingen

På bakgrunn av at regelverksarbeidet forut for høring av forskriften har manglet den nødvendige grundighet med hensyn til behovsanalyse, identifisering av problemstillinger og utredning av alternative virkemidler, jf. punktene 2.2 og 2.3 ovenfor, kan det konstateres at kravene i Utredningsinstruksen ikke er overholdt.

På den bakgrunn er det hensiktsmessig at en del beslutninger i regelverksarbeidet er skjøvet frem til arbeidet med forskriftsutformingen. Samtidig har dette den fordel at de mer detaljerte regler til utfylling av loven legges til gjennomføring i forskrifter eller til retningslinjer til forskrift. For at gevinstene av disse fordelene skal kunne høstes, og de tidligere mangler repareres, er det imidlertid en forutsetning at lov, og også forskrift, gir tilstrekkelige rammer for å ta hensyn til de konklusjoner som følger av utredning på et sent tidspunkt i regelverksarbeidet.

Høringsnotatet følger opp dette når hensynet til fleksibilitet vektlegges i begrunnelsen for utforming av deler av forskriftsutkastet, og foreslår av den grunn at det bør settes arbeidsgrupper som kan utarbeide forslag til utformingen av utdanningen, derunder vurdere utdanningens lengde.

I henhold til Utredningsinstruksen skal reguleringene ikke virke til mer ressurskrevende konsekvenser enn behovet for regulering taler for. På denne bakgrunn og med bakgrunn i at forarbeidene til lovendringene i svært begrenset grad utreder hvilke problemer regelverksendringene skal løse, bør forskriften ikke virke til skjerpede krav til vaktvirksomhetsbransjen i større grad enn det er dokumentert slike behov, dersom ikke bransjen selv stiller seg bak forslagene til skjerpede krav.

Særlig med hensyn til økte krav til utdanning av vektere, utdanningens lengde, innhold og når i arbeidsløpet utdanningen må være gjennomført, bør det utvises varsomhet. Slik dette er formulert i høringsnotatet, kastes det om på et gjennomprøvd og velfungerende utdanningssystem, som gir utdanning tilpasset de behov vekteroppgavene tilsier, der teori og praksis kombineres, og vokterens motivasjon ivaretas gjennom hele utdanningen.

Initiativet til skjerping av utdanningen er begrunnet ut fra enkelthendelser der publikumsrettet virksomhet ikke har vært utført tilfredsstillende. På det grunnlag har det vært ansett nødvendig å styrke utdanningen innen dette området, og dette er det generell enighet om. Det er også derfor bransjen foreslår en dobling av timetallet for det teoretiske innføringskurset og også videre foreslår en vesentlig styrking av utdanningen.

Derimot er det ikke dokumentert behov for en omveltning av hele utdanningsløpet og systemet, slik høringsnotatet legger opp til. Dette kommer vi tilbake til nedenfor, jf. punkt 3.3.

2.5. Rettslig bakgrunn

Utgangspunktet for arbeidet med å fastsette nye forskrifter er den vedtatte endringslov til lov om vaktvirksomhet, lov av 19. juni 2009 nr. 85 om endringer i lov om vaktvirksomhet (lov av 5. januar 2001 nr. 1 om vaktvirksomhet). Lovendringene er vedtatt, men har ikke trådt i kraft. Nye forskrifter skal gis med hjemmel i den endrede loven.

Blant endringene av større betydning er at det nå er innført en formålsbestemmelse, at virkeområdet utvides til også å gjelde egenvakthold og opplæring i vakttjenester, samt fremsetter enkelte uttrykkelige unntak fra lovens virkeområde. Presisering av kravet til utdanning er likeledes et viktig tilskudd til loven. I tillegg innføres enkelte innskjerpinger og justeringer.

Utover det nevnte, er det ikke gjennomført endringer i innholdet av hva som omfattes av vakttjenester etter loven.

I og med at egenvakthold er tatt inn i loven, er det i større grad enn tidligere behov for å klargjøre hva som omfattes av *vakttjenester* etter loven. Det har sammenheng med at det bare er i den utstrekning det utøves vaktvirksomhet at loven får anvendelse, og denne grensedragningen får derfor størst betydning for subjekter som ikke har vaktvirksomhet som sitt alminnelige formål. Det understrekes at det er en klargjøring som skal foretas og ikke en endring av det materielle innholdet i vakttjenestebegrepet.

I § 19³ i loven gis det hjemler for å gi forskrifter til loven. I første ledd angis bestemmelser som departementet (Justisdepartementet) *skal* gi forskrifter om gjennomføringen av. Av annet ledd fremgår at departementet også *skal* gi nærmere bestemmelser i forskrifter før det opprettes et sentralt elektronisk register over godkjente vaktforetak, jf. § 18 i loven. I tillegg er det i § 19 siste ledd gitt en generell bestemmelse om at departementet *kan gi nærmere forskrifter til øvrig gjennomføring av loven*. Tredje og fjerde ledd gir også hjemler for å gi forskrifter til § 14 og om gebyr som departementet *kan* benytte.

Justisdepartementet er således gitt vide fullmakter til å gi forskrifter innenfor lovens rammer.

³ § 19. Forskrift

Departementet skal gi forskrifter om egenvakthold (§ 2), om den nærmere gjennomføringen av § 4 første ledd annet punktum (årlig kontroll), § 8 første ledd første og annet punktum (kravet om tilfredsstillende vandel og om politiattest), § 9 (krav til utdanning, herunder om dispensasjon fra utdanningskravet og om godkjenning av utenlandske utdanninger), § 10 (uniformering), § 11 (legitimasjon), § 13 (bruk av hund) og § 16 (opplysnings- og rapporteringsplikt)

Før en behandling etter § 18 kan iverksettes, skal departementet i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om

1. formålet med behandlingen,
2. hvem som er behandlingsansvarlig,
3. hvilke opplysningskategorier som skal registreres,
4. hvem i politiet som har tilgang til opplysningene,
5. og adgangen til å utlevere opplysningene, og
6. de nærmere regler for retting, sperring og sletting av opplysninger.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om gjennomføringen av § 14 (plikt til å tegne forsikring), herunder frita forvaltningsorganer som driver vaktvirksomhet fra plikten til å tegne ansvarsforsikring.

Departementet kan i forskrift bestemme at det skal betales gebyr ved etablering, drift og kontroll av vaktvirksomhet, og gi nærmere bestemmelser om dette.

Departementet kan gi nærmere forskrifter til øvrig gjennomføring av loven.

Videre gir Ot.prp. nr. 49 (2008–2009) om lov om endringer i lov om vaktvirksomhet bidrag til forståelse av bestemmelsene i loven og gir således viktige forutsetninger for forskriftsarbeidet.

Under de enkelte konkrete punkter, 3.2 – 3.10, vil de relevante rettslige momenter bli redegjort for.

2.6. Sammenfattende merknader (punktene 3.1 – 3.5)

På generelt grunnlag er det enkelte hovedhensyn som bør trekkes frem.

Forskriften og de bestemmelser som foreslås, må gis tillitvekkende forankring i definerte problemstillinger. På områder der det foreslås skjerpede krav til vaktvirksomhetsbransjen, er det derfor særlig viktig at skjerpelsene er begrunnet i og står i rimelig forhold til dokumenterte behov. Om behovene ikke er tilstrekkelig utredet, bør det ikke gjennomføres skjerpede krav som bransjen ikke kan stille seg bak. Bare om dette respekteres, vil Utredningsinstruksens krav kunne anses oppfylt i denne saken.

På bakgrunn av de forskjellige typer av tjenester som vaktvirksomhet omfatter, den varierte gruppe av arbeidstakere med hensyn på heltids- og deltidsansatte, motivasjon og forskjellige ambisjoner, er de nyanseringer som forskrifter og retningslinjer gir mulighet til, en egnet måte å regulere dette området.

Slike forskjeller kommer blant annet tydelig til uttrykk i forbindelse med behov for utdanning av vektere. Enkelte tjenesteområder som havner og sikkerhetskontroll på flyplass, har til dels andre strenge krav til utdanning i sitt særskilte regelverk, laget for de behov den tjenesten har. Andre, som for eksempel ordensvakter (dørvakter), har helt andre behov for opplæring, samtidig som det i stor grad er snakk om deltidsansatte vakter.

Bestemmelser i forskrift kan virke til å gjøre lovens innhold, derunder virkeområde, klarere. For bransjen er det viktig at lovens krav er klarest mulig, slik at vilkårene for aktørene blir forutsigbare og like.

Ut fra tilsvarende hensyn, er det også viktig at det legges opp til bedret kontroll med tjenesteytere og undervisning. I tillegg til å bidra til bedret kvalitet på tjenestene, slik hensikten med forskriften er, vil bedre kontroll også gi en sunnere konkurransesituasjon aktørene i mellom.

Særlig av betydning for krav til utdanning, vises det til at nye krav bør møte eksisterende behov, og ikke virke uforholdsmessig belastende eller begrensende på muligheten til å få dekket behovet for personell i fremtiden.

Om forskriftsarbeidet tar hensyn til det sammensatte bildet av tjenester som lov og forskrifter vil virke på, vil det bidra til en kvalitativ bedre tjeneste, gi samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av ressursene og gi arbeid til arbeidstagere uten høyere utdanning.

3. MERKNADER TIL FORSLAG I HØRINGSNOTATET

3.1. Innledning

I det følgende redegjøres for konkrete innspill fra NHO Service til deler av forskriftsarbeidet. Innspillene følger disposisjonen i høringsnotatet.

3.2. Vaktvirksomhetslovens virkeområde

3.2.1. Innledning

Virkeområdet for loven er endret i og med lovendringen. Innholdet i hvilke typer tjenester som er omfattet er uendret, med unntak av at opplæring i vakttjenester er lagt til. I tillegg skal ikke bare ervervsmessig vaktvirksomhet være omfattet, men også egenvakthold. Med tillegget av egenvakthold, får lovens krav også anvendelse på vaktvirksomhet som ikke utføres av de tjenesteyterne som yter ervervsmessig virksomhet. Foretak og forvaltningsorganer som utfører vakttjenester for sin egen virksomhet, omfattes dermed av loven ved utøvelse av vaktvirksomheten.

I korthet medfører dette at også slik virksomhet må ha tillatelse til å drive vaktvirksomhet, jf. vaktvirksomhetsloven § 3, være organisert i samsvar med kravene i § 3 siste ledd, ansatte må oppfylle krav til vandel, jf. § 8, og de som utfører vakttjenesten må ha gjennomført godkjent utdanning, være uniformert og ha synlig ID-kort, jf. §§ 9, 10 og 11.

Det vektlegges i høringsnotatet, punkt 2.1, at en av årsakene til at egenvakthold nå er omfattet av loven var en økende tendens til å benytte egenvakthold for å unngå lovens krav. Departementet uttaler derfor at *det fra et rettssikkerhetsperspektiv (er) betenkelig at den kompetanse og offentlige kontroll med vakttjenester som anses nødvendig skal kunne begrenses av tjenestes organisering.*

Forskriften skal bidra til å klarlegge lovens virkeområde.

3.2.2. Lovgrunnlag – særlig i forhold til "egenvakthold"

Lovens virkeområde er bestemt i § 2 i loven, Oppramsingen av typer av tjenester som er omfattet i § 2 første ledd, er gjengitt i § 1-3 første ledd i forskriftsutkastet.

Proposisjonen (Ot.prp. nr. 49 (2008–2009)) presiserer innholdet i endringen med hensyn på *egenvakthold*. Det uttales i de spesielle merknadene til § 2 (side 46) at:

Endringen betyr at foretak og forvaltningsorganer som i dag har eget ansatt personell som utfører vakttjenester på foretakets/forvaltningsorganets område heretter må oppfylle vilkårene for å bli godkjent som vaktforetak. Herunder må de ansatte oppfylle de samme krav til vandel og utdanning mv. som de som er ansatt i et foretak som driver ervervsmessig vaktvirksomhet.

Videre utdypes hva som menes med *egenvakthold* ved å peke på hensynet for å inkludere dette i loven (side 46):

Det bør være uten betydning for rettssikkerheten til personer som kommer i kontakt med vektere om vedkommende er ansatt i et foretak som driver egenvakthold eller i et foretak som utøver ervervsmessig virksomhet.

Det pekes i proposisjonen på at for enkelte virksomheter, vil det kunne oppleves byrdefullt å bli pålagt de krav vaktvirksomhetsloven setter til utøvelse av vaktvirksomhet, egenvakthold, i disse bedriftene. Departementet viser i den forbindelse til uttalelser i proposisjonen om innholdet i begrepet *egenvakthold* (proposisjonen punkt 3.2.1). I den forbindelse understreker departementet at

rettssikkerheten til de som kommer i kontakt med vekterne er avgjørende. Bedriftens økonomiske situasjon kan ikke gå foran et slikt formål.

På bakgrunn av det som er redegjort for her, er det klart at all virksomhet omfattet av vaktvirksomhetsloven § 2 første ledd a) til f) er virksomhet omfattet av loven, uavhengig av om det er ervervsmessig vaktvirksomhet eller egenvakthold som utøves. Dette krever ikke nærmere presisering.

De spesielle merknadene til bestemmelsen og proposisjonen (side 46) understreker at det ikke er rom for differensiert forståelse av innholdet i begrepet vaktvirksomhet.

I forskrift kan imidlertid innholdet i begrepet *egenvakthold* og eventuelt kravene til slik virksomhet klargjøres. Imidlertid er det klare begrensninger i adgangen til å lempe på kravene til slik vakttjenestevirksomhet.

Hensynet til lovens formål, jf. vaktvirksomhetsloven § 1 (se note 1), og særlig formålet om ivareta rettssikkerheten for dem som kommer i kontakt med vakttjenester, § 1 bokstav a), innebærer at publikumsrettet virksomhet der det er en viss risiko for utøvelse av makt, til fulle må omfattes av lovens krav til vaktvirksomhet.

3.2.3. Avgrensning av vakttjenestebegrepet – forskriftsutkastet § 1-3

Innledning

NHO Service støtter avklaringen av en nedre grense for hva som skal regnes som vakttjenester slik det fremkommer i forskriftsutkastet § 1-3 annet ledd nr. 1 og 2.

Den veiledning som foreslås satt inn i § 1-3 annet ledd nr. 3 støttes imidlertid ikke i sin nåværende form:

Som vakttjenester regnes ikke

...

3. Øvrige tjenester som i hovedsak er innrettet for å ivareta servicehensyn. Med mindre annet følger av en konkret vurdering av tjenestens formål og karakter vil vaktmestertjeneste, avgiftsparkeringsvakthold, resepsjons- og portnertjeneste, bartender- og garderobetjeneste, ryddehjelp, innslippkontroll og annen veiledende vertsfunksjon være eksempler på tjenester som i hovedsak anses innrettet for å ivareta servicehensyn.

I denne forbindelse uttaler departementet i høringsnotat at *(t)tjenester som i hovedsak er innrettet for å ivareta servicehensyn regnes ikke som vakttjeneste selv om de kan ha innslag av tilsyn og kontroll, jf. høringsnotatet punkt 2.3 tredje avsnitt.*

Avgrensningen i forslag til § 1-3 annet ledd nr. 3, og omtalen i høringsnotatet, virker imidlertid ikke klargjørende, kan føre til misforståelser og vil virke til resultater stikk i strid med intensjonen med det nye regelverket. Det er i tillegg tvilsomt om bestemmelsen, slik den er utformet, er i samsvar med lovens bestemmelse om virkeområde, vaktvirksomhetsloven § 2.

Innholdet i vakttjenester

Begrunnelsen for hvorfor veiledningen i § 1-3 annet ledd nr. 3 ikke er treffende, forklares blant annet ut fra innholdet i vakttjenester slik de utøves i dag, samt ut fra hva som ligger i begrepet kontrolltjenester i vaktvirksomhetsloven § 2 b).

Den vakttjeneste som utøves av vektere, er av sammensatt karakter. Servicefunksjoner utgjør en sentral del av de tjenester vektere yter, både i form av sammensetningen av den enkelte vektors arbeidsoppgaver og sett ut fra de tjenester vaktvirksomhetsbransjen tilbyr som helhet.

Dessuten er utøvelse av vakttjenestefunksjoner uten at det oppstår konflikt, der den som blir rettleidet sitter igjen med en følelse av å ha blitt ytet service, i mange henseender den perfekte utøvelse av vakttjenesten. Samtidig er det ofte nettopp det faktum at det er en vokter som yter tjenesten, som,

bevisst eller ubevisst, bidrar til at den som blir rettleidet aksepterer rettleidningen uten konfrontasjon. I de fleste henseender er vekterens tilstedeværelse konfliktdempende og fremstår i de sammenhenger stort sett som yter av service unntatt ved de sjeldne anledninger det oppstår konfliktsituasjoner.

Dette kommer tydelig til uttrykk for vektere som utøver tilsyn på områder der publikum ferdes, og utøver forskjelligartede kontrollfunksjoner slik som adgangskontroll, innslippkontroll og nattresepsjonstjeneste på hotell eller lignende.

At dette er tjenester som er omfattet av kontrolltjenester i vakttjenesteloven § 2 b), og som forskriften ikke kan unnta fra, er forankret i ordlyden i loven. Oppramsingen av hvilke typer av tjenester som skal regnes som vakttjenester i § 2 første ledd er med unntak av bokstav f), som legger til opplæring, så godt som identisk med samme oppramsing i § 1 i den gamle loven. Det er, med unntak av opplæring, ikke foreslått noen endring av hvilke typer tjenester som skal være omfattet. På den bakgrunn må det innholdsmessige i tjenestene forstås som det gjør i dag.

Krav til klar avgrensing

Det er videre viktig at avgrensingen av hva som er omfattet av loven, er så klar som mulig. Skapes det usikkerhet omkring dette, vil det gi grobunn for at enkelte aktører vil utnytte uklarheten til å definere seg utenfor lovens krav for å spare kostnader, selv om de beste hensyn taler for at tjenesten de er snakk om bør være omfattet, regelverket vil bli vanskelig å håndheve og resultatet vil bli at regelverkets formål undergraves.

Formuleringen *tjenester som i hovedsak er innrettet for å ivareta servicehensyn*, i forslaget til § 1-3 annet ledd nr, 3, er på dette grunnlag uegnet. Som det fremgår, vil svært mange vektertjenester kunne defineres under denne rammen og det vil fremstå fristende ut fra et kostnadsperspektiv å ikke måtte sende ansatte på vekterkurs, men heller definere dem som servitører, verter, resepsjonister og nattvedlikeholdsarbeidere på fabrikk, som av og til må ta i et tak av mer ordensaktig karakter.

Høringsnotatet fremstår på dette punktet inkonsekvent ved at det uttrykkelig er uttalt at kvaliteten på den publikumsrettede vakttjenestevirksomheten må styrkes, samtidig som det innføres en adgang til å definere store deler av det som ligger inn under dagens vakttjenestebegrep utenfor loven.

Dette strider også mot begrunnelsen for å inkludere egenvakthold i loven slik det er beskrevet i høringsnotatet punkt 2.1 annet avsnitt (side 9) om at *(g)runnen til at man denne gang vedtok å gjennomføre lovendringen var at tendensen til å benytte egenvakthold for å unngå lovens krav synes økende*, jf. lovproposisjonen punkt 3.2.1.3 og punktene 3.2.1 og 3.2.2 ovenfor.

Inkonsekvensen i forslaget kommer ytterligere på spissen når departementet foreslår at *innslippkontroll* skal regnes som servicefunksjon, og dermed ikke vakttjeneste, samtidig som *k kontrolltjenester* er omfattet av loven, jf. § 2 første ledd b). Kontrolltjenester vil nettopp omfatte innslippkontroll.

For eksempel innebærer dette at resepsjonstjeneste som går utover alminnelig enkel resepsjonstjeneste, slik som nattresepsjon eller annen resepsjon/portnertjeneste som også omfatter adgangskontroll, må være omfattet av alle lovens krav. Det vil i praksis sikre at slikt personale som kan bli del i person- til person-konflikter, som særlig kan oppstå ved publikumsrelatert tjeneste, er godt forberedt på å unngå konflikter og løse dem på et tidlig stadium. På den annen side vil kundebehandling i resepsjon, som ikke omfatter adgangskontroll, falle utenfor vakttjenestebegrepet.

Uthuling av vakttjenestebegrepet på særrområder

De samme hensyn til tilstrekkelig utdanning av de personellgrupper som utøver lignende publikumsrettede kontrolltjenester og kan komme opp i personkonflikter, kommer på spissen ved enkelte av de presiseringer som er foretatt i høringsnotatet i forhold til særskilte områder/interessegrupper.

Det uttales at regelmessig patruljering for å hindre innbrudd, jf. fjerde avsnitt side 14, skal regnes som vakttjeneste, mens departementet samtidig ser ut til å slutte seg til at personer utenfor arena (idrett/kulturarrangementer) som holder oppsyn med parkeringsplass og utstyr plassert utenfor arena, ikke skal omfattes og at heller ikke overvåking av publikum skal regnes som vakttjeneste, jf. annet avsnitt side 14.

Det er imidlertid klart at overvåking av parkeringsplass og utstyr har samme formål som patruljering for å hindre tyveri og innbrudd ellers, og således bør behandles likt innenfor lovens rammer. Likeledes virker det inkonsekvent å uthule vakttjenestebegrepet ytterligere for overvåking av publikum i denne sammenheng.

Arrangementsrelaterte hensyn er uansett tatt hensyn til ved unntaket i § 1-3 annet ledd nr. 2, som setter en nedre grense for mindre arrangementer, der det ikke forventes ordensmessige problemer.

Dette kommer tilsvarende på spissen når høringsnotatet tar for seg ordensvakter under punkt 2.4.2. Her bemerkes at det *samlet sett skal legges avgjørende vekt på behovet for å sikre at alle som utfører reelle vakttjenester har tilstrekkelig kompetanse til å håndtere publikum når det oppstår vanskelige situasjoner*. Sett i sammenheng med at vakter som overvåker innslipp og utmarsj fra idrettsarrangementer foreslås unntatt og at innslippkontroll i utgangspunktet foreslås regnet som servicefunksjon, virker forslaget lite konsistent på dette området.

Det kan anføres at punktet om ordensvakter også kunne vært skrevet med vakter på idrettsarrangementer av en viss størrelse som tema, med omtrent samme innhold. Serveringssteder, som større idrettsarrangementer, er steder der ansamlinger av publikum møtes, et publikum som av forskjellige grunner kan være mer enn alminnelig ivrig. Det kan derfor synes inkonsekvent at den ene gruppen skal unntas fra krav, mens den andre gruppen skal pålegges til dels svært strenge krav, derunder krav til utdanning.

Konsekvenser av uthuling av vakttjenestebegrepet

Konsekvensen av forslaget til innhold i § 1-3 annet ledd nr. 3 vil bli at lovgivningens intensjon undergraves når loven ikke kommer til anvendelse på disse vakttjenestene.

Samtidig utvannes innholdet i vakttjenestebegrepet, og skapes usikkerhet med hensyn til hvilke tjenester som er omfattet av reguleringen.

Sett i perspektiv, blir konsekvensen at jo strengere krav som stilles til utøvere av vakttjenester, være seg virksomheter eller egenvakthold, jo større incitament til å definere enkeltområder utenfor lovgivningens virkeområde, selv om vaktholdet som utføres i utgangspunkt faller innenfor vakttjenestebegrepet. Dermed reduseres oppfyllelsen av hensynene bak lovendringen.

Ettersom det er pekt på at det i betydelig grad har vært manglende etterlevelse av dagens regler som har begrunnet behovet for lovendringer, kommer dette ytterligere på spissen. Eksempelvis vil virksomheter som i dag anvender utdannede vektere til innslippkontroll, med den regulering som høringsnotat legger opp til, kunne velge å anvende personell uten noen form for opplæring, med den følge at publikum vil møte personell med mindre utdanning enn tidligere, selv om intensjonen bak lovendringen var det motsatte.

Muligheten for omgåelse av regelverket er åpenbar og legges nærmest opp til når departementet, i forbindelse med vurderingen av tyngre krav til studentsteder, peker på at *det ikke er noe i veien for at annet personell enn vektere håndtere eventuelle situasjoner som skulle oppstå, så lenge disse ikke har kontroll eller tilsyn som oppgaver etter ansettelsesforholdet*, se høringsnotatet nest siste avsnitt på side 18.

I påfølgende avsnitt (på sidene 18 og 19), peker departementet på at tiltak som kan gjøre det lettere for de ansatte på studentstedene å gjennomføre utdanningskravene, kan bøte på dette problemet. Et åpenbart tiltak i den sammenheng ville *på generelt grunnlag* være å gjøre det enklere å gjennomføre utdanning etter forskriften. Så langt mangler ved eksisterende lovgivning er identifisert, er det ikke noe som tyder på at enklere måter å gjennomføre utdanning på, vil medføre en mindre treffende løsning, så lenge utdanningskravene og kontroll med etterlevelse av utdanningskravene styrkes i forhold til dagens ordning.

Vi vil komme konkret tilbake til dette under punktet nedenfor om utdanning (punkt 3.4)

3.2.4. Unntak for vaktvirksomhet av "sporadisk" og "lite omfang"

I loven § 2 tredje ledd første punktum unntas vaktoppdrag som utøves bagatellmessig, fra lovens virkeområde:

Loven gjelder ikke for vaktoppdrag som utøves sporadisk og har lite omfang, med mindre politiet setter som vilkår at vakttjenestene av sikkerhetsmessige grunner skal utføres av godkjente vektere.

Unntaket er fulgt opp i forskriften § 1-5. For å sikre forutsigbarhet og ensartet praksis i anvendelsen av loven, kan forskriften klargjøre hvilke situasjoner av vakthold som faller inn under dette unntaket.

Forskriften bør presisere innholdet i de kumulative vilkårene *sporadisk* og *lite omfang*. Det er for eksempel utvilsomt at selv om en nabo ser til naboens hus nesten regelmessig, er det like fullt nabohjelp som faller utenfor lovens virkeområde selv om dette skjer jevnlig.

Samtidig kan forskrift eller retningslinjer/rundskriv til forskriften, av hensyn til behovet for forutsigbar skjønnsutøvelse, angi momenter til politiets vurdering av hva som skal til av sikkerhetsmessige grunner for å kreve godkjente vektere etter denne bestemmelsen.

3.2.5. Sammenfatning og forslag

De presiseringer som er foreslått, særlig med hensyn til å begrense innholdet i hva som skal regnes som egenvakthold, må ikke gå lenger enn at konsekvensen i regelverket opprettholdes, og at det unngås uklarerheter med hensyn på hva som skal være omfattet av kravene i denne lovgivningen.

Begrepet vakttjeneste må forstås i samsvar med den alminnelige forståelse og terminologi og ordlyden i loven selv. Forskriftsutkastet § 1-3 bør innrettes i samsvar med dette.

Den klare og enkle avgrensning som bør opprettholdes, er derfor at det er de rene servicefunksjoner som faller utenfor, mens de sammenblandede tjenester som omfatter deler som faller inn under vakttjenestebegrepet, omfattes av loven på samme måte som i dag.

Dette forslaget innebærer endringer i forskriftsutkastet:

§ 1-3 annet ledd nr. 3 skal lyde:

Som vakttjenester regnes ikke

...

Tjenester som ikke ivaretar vakttjenesteformål, men ivaretar servicehensyn. Med mindre annet følger av en konkret vurdering av tjenestens formål og karakter vil vaktmestertjeneste, avgiftsparkeringsoppfølging, enkel resepsjonstjeneste uten ansvar for adgangskontroll, bartender- og garderobetjeneste og ryddehjelp være eksempler på tjenester som vanligvis ikke ivaretar vakttjenesteformål, men ivaretar servicehensyn.

3.2.6. Særlig om lovens anvendelse på lufthavner og havner

Merknader som berører lufthavner i sammenheng med lovgivningens virkeområde, er omtalt samlet nedenfor under punkt 3.4.2.

Tidligere innspill fra NHO Service knyttet til lovens anvendelse på havner er delvis gjengitt i høringsnotat og vi viser til disse merknadene. Imidlertid kan vi ikke se at høringsnotatet drøfter problemstillingen knyttet til at passasjertrafikk, i en viss utstrekning, også anløper godsterminaler og havner omfattet av ISPS-regelverket. For slike situasjoner fremstår det inkonsekvent om vaktvirksomhetslovgivningen ikke kommer til anvendelse.

3.3. Vandelskrav og politiattest

3.3.1. Innledning og personkrets

Det fremkommer av vaktvirksomhetsloven § 8 at det gjelder et krav til tilfredsstillende vandel for utførere av vakttjenester. Kravet gjelder også for personer som ikke utfører vakttjeneste, men har arbeid knyttet til vakttjeneste. Lovens § 8 første ledd lyder:

Den som skal tilsettes i foretak som omfattes av loven og som skal utføre vakttjeneste eller har oppgaver direkte knyttet til vakttjeneste, må ha tilfredsstillende vandel. Det kan kreves uttømmende og utvidet politiattest.

Dette medfører at kravet til vandel også skal gjelde for personer som i henhold til proposisjonen (side 49), vil kunne få tilgang til sensitive opplysninger om vaktobjektet eller ha tilgang til vaktobjektet på tider hvor det er stengt osv.

Kravet til vandel gjelder for den som tilsettes i foretak som er omfattet av loven, og gjelder på den bakgrunn ved all tilsetning til vakttjeneste eller stilling knyttet til vakttjeneste, uavhengig av om det gjelder tilsetning i et selskap som driver ervervsmessig vaktvirksomhet eller utfører egenvakthold.

Alle ansatte i vaktforetak som har oppgaver knyttet til sensitive opplysninger om vakttjenester, vil være omfattet av denne personkretsen. I tillegg til de som aktivt utøver tjenestene, vil dette omfatte ansatte i ledelsesfunksjoner, kontoransatte som har med kontrakter, kundearkiv, vaktlister med videre å gjøre og personell som på annen måte har oppgaver forbundet med disse tjenestene. Vaske- og kantinepersonell vil ikke være omfattet av denne personkretsen.

Det bør derfor fremkomme i forskriften at personkretsen som omfattes, er relativt stor.

3.3.2. Krav til vandel og politiattest

Forslag til § 2-3 i forskriften gir anvisning på vurdering av hvilke typer av lovbrudd som er relevante i forhold til vandelsvurderingen av vektere, og som bør omfattes av politiattesten. Dette gir nyttig veiledning, og NHO Service stiller seg bak forslaget.

I tillegg til forhold som ulovlig bruk og befatning med rusmidler, ordensforstyrrelser, vinningskriminalitet og voldsforbrytelser, vil også forhold som er egnet til å svekke tilliten til vekteren

og dennes skikkethet være relevant. Dette kan være straffbare forhold som oppleves særlig støtende, for eksempel spredning av pornografisk materiale eller blotting.

Foretaket har plikt til å sørge for at de ansatte som har en slik posisjon, som omfattes av bestemmelsen, har tifredsstillende vandel. Denne plikten gjelder kontinuerlig. For at foretaket skal kunne overholde denne plikten, har politiet fått en plikt til å varsle dersom ansatte vektere eller andre personer som har oppgaver direkte knyttet til vaktjeneste, er under etterforskning for straffbare forhold, jf. vaktvirksomhetsloven § 8 tredje ledd.

For vurderingen av om opplysninger skal gis på utvidet attest, kan forskriften i tillegg angi at det bør foreligge en forventning om positiv påtaleavgjørelse for at forholdet skal anmerkes.

Foretaket skal også på eget initiativ kunne henvende seg til politiet for å få avdekket om en ansatt, som skal ha tifredsstillende vandel, har begått straffbare handlinger som politiet har plikt til å melde fra om.

Av pedagogiske hensyn, ville det være hensiktsmessig om politiets plikt til å melde om nye forhold tas inn i forskriften. Det kunne i tillegg presiseres at politiets plikt til å melde fra om nye forhold gjelder for de samme forhold som virksomheten har en plikt til å vurdere før ansettelse, jf. forskriften § 2-3.

Forslag

Politiets plikt til å melde om nye forhold tas inn i forskriften, jf. vaktvirksomhetsloven § 8 tredje ledd. I tillegg bør det inkluderes en kvalifisering av hva som skal til for at politiet skal ha plikt til å utstede utvidet politiattest for et forhold som er under etterforskning. Straffbare forhold som oppleves særlig støtende, er egnet til å svekke tilliten til vekteren og bør nevnes særskilt.

Disse forslagene innebærer endringer i forskriftsutkastet:

§ 2-2 annet ledd skal lyde:

Det kan innhentes uttømmende og utvidet politiattest med hjemmel i vaktvirksomhetsloven § 8 første ledd og i samsvar med bestemmelsene i politiregisterloven kapittel 7. Politiet skal utstede utvidet politiattest til vaktforetaket dersom det foreligger en forventning om positiv påtaleavgjørelse for et relevant forhold som er under etterforskning.

§ 2-3 skal lyde:

Ved vurderingen av om kravet til tifredsstillende vandel kan anses oppfylt skal det legges vekt på karakteren av anmerkede forhold, på tidspunktet for lovbruddet og på dets betydning for oppgavene som omfattes av ansettelsesforholdet eller vedkommendes egnethet som vekter. Det bør legges særlig vekt på anmerkninger om ulovlig bruk og befatning med rusmidler, ordensforstyrrelser, vinningskriminalitet og voldsforbrytelser, samt straffbare forhold som kan oppleves særlig støtende.

Politiet har plikt til å varsle vaktforetaket om ansatte, som skal utføre vaktjeneste eller har oppgaver direkte knyttet til vaktjeneste, er straffet eller er under etterforskning for straffbare forhold av alvorlig karakter eller forhold som har betydning for tilliten i vedkommendes arbeid, etter at politiattest ble fremlagt etter forskriften § 2-2, jf. § 2-3 første ledd. Plikten gjelder såfremt opplysningene kan gis uten å skade etterforskningen.

3.4. Krav til utdanning

3.4.1. Innledning

Det stilles nye og detaljerte krav til utdanning i vaktvirksomhetsloven § 9 som lyder:

§ 9. Krav til utdanning

Den som skal utføre ansvarlig vaktjeneste, må ha gjennomført godkjent utdanning for vektere. Slik utdanning skal bestå av

- a) en teoretisk del gjennomført før ansettelse,*
- b) praksisopplæring i vaktjeneste, herunder objektopplæring,*
- c) oppsummerende teorikurs og avsluttende eksamen,*
- d) eventuell tilleggsutdannelse for utførelse av spesialtjeneste og*
- e) bestått regodkjenning hvert 4 år.*

Bestemmelsen er fulgt opp med detaljer i forslag til kapittel 3 i forskriften.

Kravene til utdanning av vektere er foreslått vesentlig skjerpet. Imidlertid er det for de enkelte former for vektertjenester sagt lite om hvor skoen trykker og hvorfor skjerpede krav til utdanningen er løsningen. Det er postulert at det særlig for publikumsrettet virksomhet, er behov for styrket utdanning, eller behov for styrking av den delen av utdanningen som har med forholdet til publikum å gjøre.

Samtidig er det statistikk som viser at det på noen områder ikke er problemer som krever skjerpet lovgivning. Sikkerhetskontroller på flyplass er et slikt eksempel. Publikumsrettet virksomhet som sådan kan vise til en tilsvarende lav klageprosent, jf. tidligere oversendt statistikkmateriale. Ut fra dette grunnlaget, skulle konsekvensen være at det ikke bør gis skjerpede krav til utdanning av vektere.

Heller ikke på andre vaktvirksomhetsområder er det statistiske grunnlag som taler for at det er behov for store endringer i utdanningen.

Høringsnotat understreker videre behovet for fleksibilitet, både med hensyn til innhold og lengde på den obligatoriske utdanningen. Departementet peker på at høringsnotat og forskriftsutkast ikke tallfester undervisningstimer eller undervisningsform og uttaler at det legger *til rette for utvikling av fleksible og kostnadseffektive undervisningsopplegg*, jf. høringsnotatet punkt 4.2 tredje avsnitt på side 30. På denne bakgrunn uttales videre, tredje avsnitt på side 31, at det vil nedsettes en arbeidsgruppe som skal se på utforming av opplæringsprogrammet, eventuelt med en begrenset høring.

I tillegg vises det i høringsnotatet til merknadene fra NHO Service, som understreker at utdanningen bør legges opp på en måte som oppleves relevant for tjenesten, er praktisk rettet og knytter teori og praksis sammen. Departementet støtter disse prinsippene.

På tross av dette foreslås det store forandringer i det etablerte utdanningssystemet som medfører økt teori, mer obligatorisk utdanning før praktisk tjeneste kan starte, krav om generelt bred utdanning selv om vektertjenesten som skal utføres er på et helt begrenset felt, og nytt opplegg basert på fagbrev for videregående skole til forskjell fra dagens ordning.

NHO Service slutter seg til hensynet om å legge til rette for utvikling av fleksible og kostnadseffektive undervisningsopplegg, og ser fordeler med økt utdanning som fokuserer på publikumsrettet virksomhet, men har andre synspunkter på hvordan utdanningen bør legges opp enn det høringsnotatet legger opp til.

3.4.2. Hensyn som bør vektlegges i utdanningen

NHO Service ser utformingen av utdanningen som et sentralt tema i forskriftsarbeidet. NHO Service, Norsk Arbeidsmandsforbund, og sikkerhetsbransjen har selv etablert Vektterskolen⁴ og der jobbet profesjonelt med å virke til en enhetlig opplæring av vektere og øke kompetanse og kvalitet i vakttenestene. Blant annet på den bakgrunn, er dette et område hvor bransjen har svært mye erfaring og kompetanse å bidra med.

Utdanningen bør oppfylle de behov for opplæring som den enkelte tjenestetypen krever, og det bør ikke kreves utdanning som er irrelevant for tjenesten. Utdanning som oppleves unødvendig vil møte pedagogiske utfordringer i opplæringen og medføre unødvendig økte kostnader. Krav til overflødig utdanning vil dessuten innebære dårlig utnyttelse av arbeidsmarkedets og samfunnets ressurser.

Det pekes i den forbindelse på at det er et stort behov for vektere i Norge i dag. Rekruttering av vektere skjer i stor grad blant mennesker med ikke-akademisk bakgrunn og med interesser og motivasjon av ikke-akademisk art. Det er også store variasjoner med hensyn til hvor langsiktig karriere søkere til stillinger i bransjen ser for seg.

Rom Eiendom AS, det selskap i NSB konsernet som står for det vesentlige innkjøp av vakttenester, uttaler i sin høringsuttalelse til arbeidsgrupperapporten om regler for vaktvirksomhet at de støtter mindretallet i gruppen, NHO Service, når det uttales at *rekruttering av vektere skjer i stor grad blant mennesker med ikke-akademisk bakgrunn og med interesse og motivasjon av ikke-akademisk art. Det er videre et poeng at mange studenter tar midlertidige jobber som vektere.*

Av disse grunner er det viktig å ikke legge opp til obligatorisk utdanning som er mer omfangsrik, enn hva som er nødvendig. Samtidig bør utdanningen legges opp slik at konkretisering av arbeidsoppgavene i form av praksis, kommer så tidlig som mulig i utdannelsesløpet.

En moderne og yrkeskvalifiserende utdanning bør bygges opp gjennom variert og matnyttig undervisning, hvor kursdeltagerne gis mulighet til å knytte teori til praksis. Kombinering av teoriundervisning oppdelt i kortere bolker, ispedd praksisperioder, e-læring og oppgaver kan være en god måte å innrette utdanningen. Gjennom tett oppfølging fra kvalifiserte og godkjente instruktører vil kandidaten gradvis bygge opp en kunnskapsbase og ledes inn i hensiktsmessige handlingsmønstre. En slik organisering vil gi et godt utgangspunkt for både kunnskaps- og kvalitetsheving.

Samtidig vil en slik oppbrukt modell gi mulighet til å vurdere skikkethet til tjenestene fortløpende, også med hensyn til håndtering av praktiske oppgaver, mens personellet fremdeles er i utdannelsesløpet.

Det følger av oppdatert pedagogisk forskning at kombinering av teori og praksis, slik bransjen foreslår, er en læreform som gir god effekt i opplæring for den type praktiske yrkesfag vekterfaget er

⁴ Vektterskolen:

Vektterskolens oppgave er å sikre en enhetlig opplæring av vektere for å møte allmennhetens og bransjens behov for økt kompetanse og kvalitet, samt gi alle vektere en felles moderne og kvalifisert yrkesutdanning. Skolen er dannet i samarbeid mellom Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF), NHO Service og vaktsselskapene. Hvert år utdannes 4000-5000 vektere gjennom Vektterskolen.

en del av, jf. pedagogiskfaglig uttalelse fra førsteamanuensis Tron Inglar⁵ ved Høgskolen i Akershus som understøtter dette, se bilag 1. Tron Inglar uttaler, på side 2, nest siste avsnitt:

Av disse grunner er det viktig at vaktjenesteutdanningen legges opp slik at arbeid med reelle og konkrete arbeidsoppgaver utgjør en betydelig del av opplæringen og kommer så tidlig som mulig i utdanningsløpet. Det øker deltakernes motivasjon ved at de tidlig mestrer arbeidsoppgavene og gjør at de opplever opplæringen som nyttig og dermed meningsfull. Sannsynligheten øker også for at de opplever teorien som relevant desto mer den kan knyttes til konkrete egne opplevelser. Når deltakerne ikke kan knytte teorien til noe konkret, eller ikke ser nytteverdien av den, vil teorien oppleves som lite relevant.

NHO Service har på denne bakgrunn vurdert hvordan undervisningen kan bygges opp, og vedlegger et utkast til en detaljert plan for undervisningen, bilag 2 (tidligere oversendt som bilag 3 til brev av 18. februar 2010).

Denne planen tar hensyn til at et slikt kurs skal kunne gjennomføres både for heltids- og deltidsansatte før en praksisperiode.

I den forbindelse understrekes at deltidsansatte utgjør en betydelig andel av de ansatte i denne sektoren (i 2009 over halvparten av vekterne), se punkt 2.1 ovenfor. Det er derfor viktig av hensyn til disse, men også for muligheten til å dekke samfunnets behov for vaktjenester, at det ved utforming av krav til utdanning sikres at deltidsansatte fortsatt vil finne det attraktivt å ta jobb i denne bransjen. Dette hensynet vektlegges også fra Justisdepartementet når det i brev av 8. desember 2009 fra Justisministeren til Vaktvesenet om temaet, fremkommer at *(v)i vil i fagplanene og gjennomføringen av utdannelsen i størst mulig grad ta hensyn til at rekrutteringsgrunnlaget for vektere og ordensvakter i mange tilfeller er unge mennesker som ønsker å jobbe deltid ved siden av studier i en kortere periode.*

På bakgrunn av at vekteryirket også er en inngangsport til arbeidslivet for mange personer med annen språklig og kulturell tilknytning enn den norske, bør det i utarbeidelse av utdanningsopplegget, også tas hensyn til at denne gruppen arbeidstakere yter et verdifullt bidrag til tjenestene som det bør legges til rette for. Særlig for den publikumsrettede delen av bransjen, slik som utesteder, kjøpesentre m.v., er denne gruppen en ressurs som kan bidra med kunnskaper i ulike språk og kulturer, som kan øke mulighetene for begrensning av konflikter.

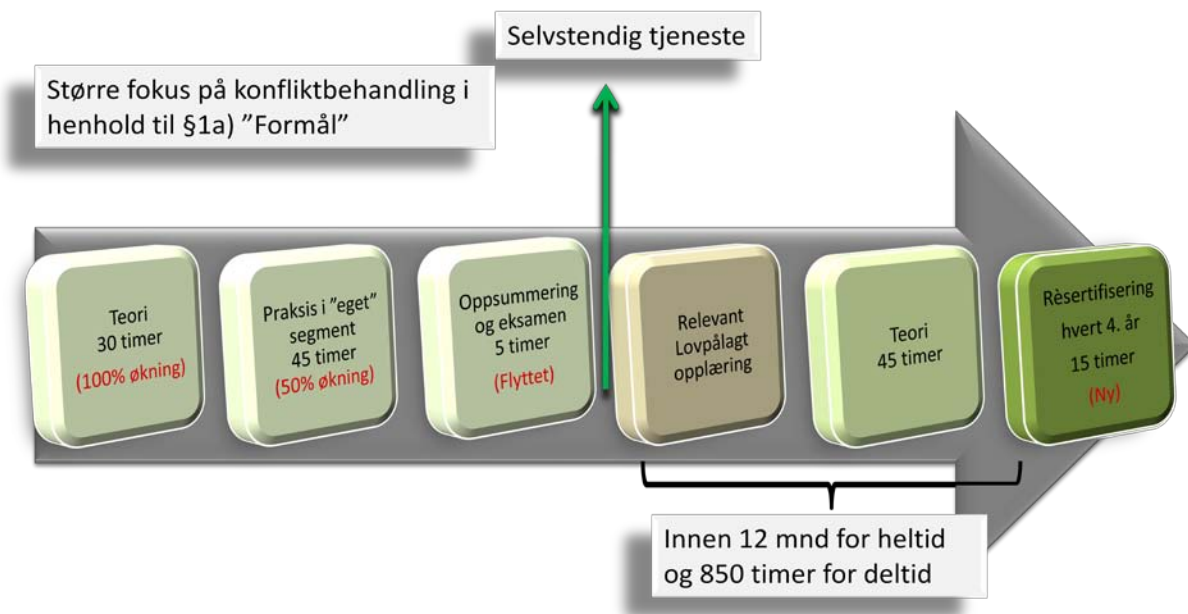
Samlet sett innebærer disse momentene at det ikke må kreves uforholdsmessig lang utdanning før en praksisperiode kan starte og at utdanningen, etter en felles grunnutdanning, må bygges opp på en måte som møter behovet for differensiert innhold ut fra den tjeneste det siktes inn mot.

3.4.3. Forslag til utdanningsplan fra NHO Service

I samsvar med vaktvirksomhetslovens krav til utdanning, foreslår NHO Service et utdanningsløp i 5 (6) deler som omfatter grunnutdanning, praksis og eksamen før selvstendig tjeneste kan utføres. Deretter relevant lovpålagt opplæring/spesialkurs, påbyggingskurs og resertifisering hvert fjerde år.

⁵ Førsteamanuensis Tron Inglar Avdeling for yrkesfaglærerutdanning ved Høgskolen i Akershus, Doktorgradsavhandling ved Danmarks Pædagogiske Universitetsskole, Århus Universitet, 2009: Erfaringslæring og yrkesfaglærere En kvalitativ studie. Utgitt av Høgskolen i Akershus.

Utdanningsplanen medfører en vesentlig økning av utdannelsen i alle ledd og kan illustreres slik:



Inkludert timetall er utdanningen bygget opp som vist:

Grunnutdanning	30 timer	Jf. vaktvirksomhetsloven § 9 a)
Praksis i "eget" segment	45 timer	Jf. vaktvirksomhetsloven § 9 b)
Oppsummering og eksamen	5 timer	Jf. vaktvirksomhetsloven § 9 c) Etter bestått eksamen vil vekteren kunne utføre selvstendig tjeneste
Relevant lovpålagt opplæring/ spesialkurs		Jf. vaktvirksomhetsloven § 9 d), se punkt 3.5 nedenfor Timetallet bør differensieres ut fra behovet på de enkelte spesialområder Kan også gjennomføres parallelt med praksisperioden.
Påbyggingskurs Inkl. repetisjon og eksamen	45 timer	Heltidsansatte: Gjennomføres innen 12 mnd. Deltidsansatte: Gjennomføres innen 850 timers tjeneste
Resertifisering hvert 4. år	15 timer	Jf. vaktvirksomhetsloven § 9 e) Det kreves bestått eksamen for å bli regodkjent

Som det fremgår, foreslår NHO Service at kravet til utdanning økes vesentlig. Grunnutdanning dobles i forhold til dagens krav fra 15 til 30 timer. I tillegg foreslås at grunnutdanningen skal være fullført før praksis kan starte. Dette er i samsvar med lovens krav til gjennomført teoretisk del i loven § 9 a).

I den forbindelse noteres departementets presisering av at henvisningen til at teoriutdanningen skal være gjennomført før ansettelse, (jf. loven § 9 a), ikke er til hinder for å ansette en person som ennå ikke har gjennomført grunnutdanningen. I tillegg kan det for ordens skyld nevnes at det også er anledning til å tilby plasser til lærlinger og praktikanter.

Den teoretiske grunnutdanningen bør vektlegge konfliktbehandling i større grad enn tidligere, slik at rettssikkerheten for dem som kommer i kontakt med vektere ivaretas, (jf. formålsbestemmelsen i loven, § 1 a). På dette grunnlag foreslås at fagene konflikthåndtering og regelverk gis stor vekt i undervisningen og sammen med kommunikasjon og etikk kan utgjøre halvparten av innholdet i grunnutdanningen. Dette medfører en vesentlig økning av undervisning rettet mot person-til-person-håndtering og konfliktløsning. Denne delen av utdanningen vil alene utgjøre like mye som hele grunnutdanningen etter dagens ordning. Fagfeltene i denne delen av utdanningen kan omfatte:

- Introduksjon til vekterbransjen
- Sikkerhet og vektertjenester
- Jus (lover og regler)
- Holdninger og etikk
- Kommunikasjon
- Konflikthåndtering
- Rapportering
- Helse miljø og sikkerhet
- Nødprosedyrer, krise og førstehjelp
- Brannvern

Det foreslås at Politidirektoratet blir sentralt godkjenningsorgan for utdanningene.

Praksisperioden bør utøves i eget segment. Det innebærer at eleven utøver praksis innenfor den type vektertjeneste hun senere skal utøve. Dette har sammenheng med at vekterutdanningen bør være mest mulig rettet inn mot de tjenester vekteren skal utføre for at effekten av læringen skal være best mulig og dermed gi best mulig kvaliteten på tjenestene.

Etter gjennomført praksisperiode i "eget" segment, som foreslås økt med 50 % i forhold til dagens krav, oppsummering og bestått eksamen, kan vekteren utføre selvstendig tjeneste. Dette innebærer en betydelig økning i utdanningsmengde sammenlignet med dagens ordning. Samtidig kreves det med denne endringen mer utdanning tidligere i utdanningsløpet og det tilføres et nytt krav om eksamen, før vekteren kan starte i selvstendig tjeneste.

Påbyggingen, relevant lovpålagt opplæring og påbyggingskurs på 45 timer, kan kreves gjennomført innen 12 måneder etter bestått eksamen. For deltidsansatte vil imidlertid 850 timers tjeneste være en egnet frist. Dette har sammenheng med at personen som skal gis utdanning, trenger erfaring fra praktisk arbeid av et visst nivå for at tilleggsutdanningen skal ha den ønskede effekt.

Det vises også til at personer som jobber deltid og vikarer, er nødvendige bidragsytere for at vaktvirksomhetsbransjen skal kunne levere de tjenester samfunnet har behov for. Av den grunn og av hensyn til denne gruppen arbeidstagerne, bør utdanningskravene også inneholde alternative løsninger som legger til rette for slike arbeidsformer. Et krav om at også deltidsansatte skal ha avlagt eksamen senest 6 måneder etter at utdanningen ble påbegynt, jf. høringsnotat punkt 4.3.3 fjerde avsnitt (side 33), vil medføre at rekruttering av denne gruppen arbeidstakere vil bli kraftig redusert.

NHO Service legger til grunn at en vekter som har en stillingsandel på mindre enn 50 % per måned, bør anses som deltidsansatt i relasjon til utdanningskravene. Med et krav om 850 timers tjeneste, vil en deltidsansatt vekter som arbeider opp mot 50 % per måned, ha oppfylt denne tiden etter omkring 12 måneder. Dette har støtte i departementets uttalelser i proposisjonen (side 38), der det uttales i forhold til ikke fast ansatte at:

Når det gjelder vikarer og midlertidig ansatte, bør det stilles tilsvarende krav til utdanningens innhold for disse, men det kan være grunn til å vurdere tilpasninger av gjennomføringstiden.

Rom Eiendom AS støtter synet til NHO Service, når de i sin høringsuttalelse til arbeidsgrupperapport om regler for vaktvirksomhet uttaler at *samme krav til deltidsansatte/ferieveikarer som til ordinære vektere . . . i stor grad vil redusere rekrutteringen til vekterykket og slutter seg til at det må gis adgang til å lempe på kravet til utdanning for korttidsansatte og vikarer.*

3.4.4. Departementets kritikk av utdanningsplanen fra NHO Service

I høringsnotatet punkt 4.2, første og annet avsnitt på side 30, refereres det til forslaget fra NHO Service.

Departementet peker på at den teoretiske grunnutdanningen i forslaget fra NHO Service bare er på 30 timer, mens påbyggingskurset på 45 timer teori kan utsettes i inntil et år. Det pekes på at *intensjonen bak gjeldende regelverk, om enn uklart uttrykt, har vært at vektere skal ha gjennomført både innføringskurset på 15 timer, praksisopplæring på 30 timer og teorikurset på 50 timer før de settes i selvstendig tjeneste* og gjengir dette som forklaring på sin uenighet med bransjen.

Til dette skal det for det første legges til at i forslaget fra NHO Service, skal også praksisperioden på 45 timer gjennomføres før selvstendig tjeneste kan starte, i tillegg til repetisjon og eksamen. Dette innebærer at 80 (30+45+5) timer av utdanningsløpet vil være fullført før selvstendig tjeneste.

Dernest virker kritikken lite treffende i og med at departementet i høringsnotatet punkt 4.1 tredje avsnitt på side 28 medgir at det anførte gjeldende opplegg referert ovenfor (15, 30 og 50 timers utdanning før vektertjeneste) *i svært varierende grad (har) vært etterlevd.* Faktum er at bransjen har forholdt seg til kravene nedfelt i gjeldende vaktvirksomhetsforskrift § 5 om obligatorisk 15 timer introduksjonskurs før selvstendig tjeneste. Det er derfor utvilsomt at forslaget fra NHO Service vil virke til en de facto markant styrking av utdanningen før selvstendig tjeneste.

På denne bakgrunn, har ikke departementets kritikk av forslaget fra NHO Service særlig styrke.

3.4.5. Forslag til innhold i grunnutdanningen og praksisopplæringen

I utkast til forskrift § 3-3 første ledd og utfyllende redegjort for i høringsnotatet foreslås at teoriopplæringen skal baseres på utdanningsprogrammet fra videregående skole, Læreplan VG2 (Programområde for Salg Service og Sikkerhet). Deretter skal praksisopplæringen bygge på VG3 Service og sikkerhet, jf. utkast til forskrift § 3-4.

Med en slik sterk binding til VG2 og VG3, undergraves muligheten for å finne frem til gode og fleksible løsninger, som høringsnotatet ellers legger opp til.

NHO Service viser til at det i proposisjonen (side 38) var understreket at utdanningen skal sikre at *vaktjenester utføres på forsvarlig måte med god kvalitet, og dessuten ivareta tryggheten til vekterne ved at de har tilstrekkelig kompetanse til å løse oppgavene de er satt til å utføre.*

Det er videre utvilsomt at utdannelsen mot fagbrev er noe helt annet enn den utdanning som kreves for å løse oppgaver som vekter. Dette kommer klart til uttrykk i Beskrivelsen av programfag sikkerhet der første setning lyder:

Programfaget dreier seg om planlegging, administrering og organisering av sikkerhetsarbeidet i en virksomhet, for å forebygge uønskede hendelser eller minimalisere konsekvensene av slike.

Planlegging, administrering og organisering av sikkerhetsarbeidet inngår ikke arbeidsbeskrivelsen for vektere. Det er heller ikke på disse områdene det er ansett å være behov for styrking av utdanningen av vektere.

Ut fra formålet for utdanningen i *programområdet salg service og sikkerhet*⁶, fremgår at dette faginnholdet er relevant for *denne* utdanningen, jf. første setning som lyder:

(p)rogramområdet for salg, service og sikkerhet skal legge grunnlag for yrkesutøvelse innen kundebehandling, sikkerhetsplanlegging og økonomistyring i varehandel og tjenesteleveranser.

Samtidig er det med dette klart at vesentlige deler av denne utdanningen *ikke* er relevant for den obligatoriske vekterutdanning som vaktvirksomhetslov og forskrift legger opp til.

En gjennomgang av kompetansemålene for VG2 Sikkerhet understreker dette ytterligere. Av de ti opplistede kompetansemål⁷ er halvparten (punkt 5-10) av en karakter som langt overgår hva vektere

⁶ Formål

Programområdet for salg, service og sikkerhet skal legge grunnlag for yrkesutøvelse innen kundebehandling, sikkerhetsplanlegging og økonomistyring i varehandel og tjenesteleveranser. Bransjen er stadig i endring med hensyn til inndeling, eierstruktur og samarbeidsformer, nasjonalt og internasjonalt. En økende og endret etterspørsel etter varer og tjenester krever at tilbudet tilpasses til nye behov og forbruksvaner. Opplæringen skal bidra til å sikre levedyktige virksomheter innen varehandel og tjenesteleveranse, ved å medvirke til å utvikle kunnskaper om planmessig, sikker, effektiv og miljømessig riktig vare- og tjenesteleveranse og å forstå hvordan markeder virker og påvirkes.

⁷ Kompetansemål, Sikkerhet

Mål for opplæringen er at elevene skal kunne

- bruke relevant regelverk og opptre i samsvar med etiske normer i utøvelse av sikkerhetsarbeid
- behandle og kvalitetssikre personalopplysninger i henhold til bestemmelsene i gjeldende regelverk
- vurdere konfliktrisiko i ulike situasjoner og foreslå tiltak for å forebygge og håndtere konfliktsituasjoner
- utføre livreddende og emosjonell førstehjelp og ta ansvar på et skadested
- identifisere mulige brannårsaker, lage og følge en branninstruks og slukke mindre branntilløp
- bruke IKT-redskaper i samsvar med krav til sikkerhet og foreslå tiltak som hindrer uautorisert tilgang gjennom interne og eksterne kanaler
- vurdere utviklingen i trusselbildet som grunnlag for anskaffelse og utvikling av produkter og tjenester som reduserer risiko
- lage risikoanalyser for arbeidsprosesser og virksomheter i ulike bransjer og foreslå tiltaksplaner med fysiske, manuelle og administrative tiltak for å redusere risiko
- lage beredskapsplaner for virksomheter
- lage et system for internkontroll og annet HMS-arbeid ut fra gjeldende regelverk til bruk i små virksomheter

har behov for i sin tjeneste. Disse kompetansemålene (punkt 5-10) er rettet mot opplæring i å lage systemer, risikoanalyser og planer, mens vektere skal utføre tjenester som til tider bygger på slike planer, jf. vaktvirksomhetsloven § 2 første ledd fjerde setning (bokstav a) til e)).

Av de opplistede kompetansemål er punktene 1 og 3 kjernen av innholdet i vakttjenester som definert i loven. Det er samtidig punktene 1 og 3 som møter de behov som er antydnet som bakgrunn for lovgjennomgangen, selv om behovene er svakt formulert.

Selv om det, slik det er presisert i høringsnotatet, kun er meningen å *basere* grunnutdanningen på VG2 Programfag sikkerhet, er det på denne bakgrunn mye som tyder på at denne vinklingen, kan virke mer som en tvangstrøye enn et nyttig bidrag til god utdanning. Slik NHO Service ser dette, bør fokus for utdanningen være å oppnå kvalitetsmessig gode vektertjenester, i motsetning til å fokusere på en samkjøring med en utdanning med et annet formål.

NHO Service ser det besnærende i tanken på at de som tar vekterutdanning senere kan bruke denne i et videre utdanningsløp, men dette kan ikke være avgjørende ved valg av utdanningsmodell for vektere. Dessuten, som det allerede er vist til, er det svært mange vektere som ikke ser på denne jobben som del av sitt utdanningsløp, men som en deltidsjobb i en periode. Det er derfor andre hensyn som må gå foran i valg av utdanningsmodell.

NHO Service understreker at de opplistede fagfelt i punktene ovenfor⁸, se punkt 3.4.3, vil være et godt utgangspunkt for innhold i utdanningen. Samtidig pekes det på at det profesjonelle arbeid som er gjort i regi av Vektterskolen, har gitt erfaringer som kan være nyttige for det videre arbeid med fastlegging av utdanningen. Blant de prinsipper som der har bidratt til å skape godt grunnlag for opplæring av vektere, nevnes at:

- Utdanningen bør legges opp på en måte som oppleves relevant for tjenesten
- Opplæringen bør være praktisk rettet
- Teori og praksis bør knyttes sammen slik at teorien så tidlig som mulig kan oppleves i praksis

Vektterskolen har gjennom 6 års drift og ca 25 000 kursdeltakere gjort seg erfaringer som viser at en mest mulig praktisk erfaringslæring er nødvendig for å nå målene med opplæringen. Jo mer det tilrettelegges for å lære gjennom å praktisere faget, jo bedre er deltakernes måloppnåelse.

Læring gjennom å praktisere oppnås best med det utdanningsløp som NHO Service har foreslått, jf. punkt 3.4.3 ovenfor. Den grunnutdanning som er redegjort for her, vil gi en bedre rettet og således vel så god styrking av vekterkompetansen på de relevante felter, som det som vil kunne følge av å basere utdanningen på VG2 Sikkerhet.

⁸ Forslag til fagfelter i utdanningen:

- Introduksjon til vekterbransjen
- Sikkerhet og vektertjenester
- Jus (lover og regler)
- Holdninger og etikk
- Kommunikasjon
- Konflikthåndtering
- Rapportering
- Helse miljø og sikkerhet
- Nødprosedyrer, krise og førstehjelp
- Brannvern

Likeledes bør praksisperioden utøves innenfor den type vektertjeneste som eleven skal inn i, og ikke være fragmentert i en rekke forskjellige typer tjenester slik høringsnotatet legger opp til, jf. punkt 4.3.2 annet avsnitt. Dette har sammenheng med at vekterutdanningen bør være mest mulig rettet inn mot de tjenester vekteren skal utføre, for at effekten av læringen skal være best mulig, og dermed gi best mulig kvalitet på tjenestene.

I tillegg er enkelte vaktsselskap spesialiserte, rettet mot enkelte typer av tjenester som for eksempel ordensvaktjenester eller nattevakter. For de ansatte i slike selskaper ville det være helt overflødig med utdanning i andre segmenter. Samtidig vil det være svært krevende for disse virksomhetene å gi praksis innen tjenester de selv ikke utfører. Det vil være urimelig å pålegge disse virksomhetene å måtte betale andre selskaper for å gi variert praksis til fremmede vektere, når vekterne heller ikke vil ha bruk for denne erfaringen. For selskaper på små steder, kan det innebære at de også må bære kostnadene til reise, opphold og overnatting for at dette skal la seg gjennomføre.

Hensynet til variert praksis *slik at eleven får best mulig innsikt i de store variasjonene og mulighetene som de forskjellige vektertjenester gir*, høringsnotatet punkt 4.3.2 annet avsnitt (side 32), er kanskje treffende for den som tar fagbrev i sikkerhetsfaget, herunder VG3 service og sikkerhet, men er ikke egnet som utgangspunkt for praksis i vekterutdanningen. Vekteren på sin side trenger praksis innen eget segment.

Betydningen av å vektlegge praksis innen eget segment er også anerkjent av departementet. I høringsnotat, side 32, uttales at *(d)ette (at eleven skal følge praksisinstruktør på forskjellige typer oppdrag) omfatter ikke vektertjenester som krever tilleggsutdannelse*. Høringsnotatets forslag er således at det for slike tjenester, skal gis praksis rettet mot eget segment. Dette prinsippet bør imidlertid også få betydning for praksisopplæringen på generelt grunnlag, slik at all praksisutdanning bør gjennomføres innen eget segment for å bidra til best mulig kvalitet på tjenestene.

I tillegg kan innretting av utdanningen med det formål at den skal kunne inngå som en del av fagbrevet i VG2, innebære at bransjen gis oppgaver utover bransjeopplæringen. Dette er skoleutdanning som er en del av den alminnelige yrkesopplæring, som Kunnskapsdepartementet, fylkeskommuner og skoleverket har og skal ha ansvar for.

Samtidig er *VG 2 - programfag sikkerhet* i § 3-3 første ledd og *VG3 service og sikkerhet* i § 3-4 første ledd, ikke definerte og presise størrelser i denne forskriften. Det fremstår derfor forskriftsteknisk u hensiktsmessig å anvende disse begrepene i bestemmelsene.

3.4.6. Utarbeidelse av innholdet i vekterutdanningen

Høringsnotatet berører i flere sammenhenger selve utarbeidelsen av utdanningsmaterialet, se blant annet første avsnitt på side 31, punkt 4.4.1 siste avsnitt og punkt 4.5.2 syvende avsnitt (side 38). Det fremgår at Politidirektoratet er tiltenkt en sentral rolle i dette arbeidet, uten at det konkret er tatt stilling til hvordan samarbeidet mellom bransjen og Direktoratet skal organiseres i den forbindelse. I forslag til forskrift § 3-2 siste ledd fremgår at

Nærmere utarbeidelse av læreplan og krav til vekterutdanningens innhold, herunder til tilleggsopplæringen for visse tjenester, skjer i regi av Politidirektoratet.

I punkt 3.6 nedenfor er det forklart hvordan nær kontakt med utøvelse av tjenestene er viktig for at *instruktørene* skal kunne oppfylle de kvalitetskrav som må stilles til deres opplæring av vektere. Instruktørene må kjenne vekterhverdagen, de krav som til enhver tid stilles til tjenestene og spesialområdene det skal undervises i for å kunne gi adekvat og oppdatert opplæring av tilstrekkelig høy kvalitet.

På tilsvarende måte som det er viktig at *instruktørene* kjenner bransjen for å kunne gi best mulig opplæring, er nærhet til bransjen en minst like sentral faktor for utforming av *utdanningsmateriellet*. Spesielt kommer dette på spissen i forbindelse med krav til spesialutdanning.

Av den grunn bør utarbeidelse av læreplaner og krav til utdanningens innhold på et overordnet nivå, samt utarbeidelse av selve utdanningsmateriellet, skje i tett samarbeid med bransjen. Det kan oppnås ved at Politidirektoratet fastsetter generelle overordnede rammer eller kunnskapsmål som utdanningen skal oppfylle, slik forslaget til bestemmelse legger opp til, mens aktørene i bransjen selv utformer det konkrete utdanningsmateriellet som krever hyppig oppdatering. En slik organisering kan gjennomføres innenfor den ramme som forslag til bestemmelse i § 3-2 annet ledd setter.

Dersom det skulle kreves at det konkrete utdanningsmateriellet skal fastsettes av Politidirektoratet, ville det virke til at utdanningen blir mindre treffende ved å være fastsatt uten tilstrekkelig nærhet til tjenestene, det ville gi Direktoratet en svært ressurskrevende oppgave, samtidig som enkeltaktører ville kunne henvise til Politidirektoratets utferdigede materiell, istedenfor å ta eget ansvar for kvalitet i utdanningen.

Om aktørene selv gis ansvar for å utarbeide eget utdanningsmaterieell, vil det ansvarliggjøre aktørene, sikre at materiellet til enhver tid er tilstrekkelig oppdatert og virke til sunn konkurranse i bransjen.

Samtidig vil en fungerende kontrollordning gi Politidirektoratet mulighet for å sikre at utdanningsopplegg og -materieell hos aktørene er tilfredsstillende. Krav til gjennomføring av eksamen og de detaljerte kompetansemål som skal kreves demonstrert, vil også bidra til myndighetens kontroll med utdanningen hos aktørene.

Forslag

NHO Service viser til sin anbefaling for utdanningsopplegg som er gjengitt ovenfor og vedlagt i detaljert vedlegg, bilag 2. Det foreslås at selvstendig tjeneste kan begynne etter fullført 30 timer grunnutdanning, 45 timer praksis og 5 timer oppsummering og eksamen.

Det foreslås at det gis rom for fleksibilitet for det arbeid som er planlagt utført i arbeidsgrupper. Imidlertid må de endelige krav til utdannings løp, lengde og innhold ikke medføre større byrder for bransjen og de som ønsker å jobbe som vekter, enn det de problemer som skjerpet utdanning har til hensikt å løse, taler for.

Løsningene som vedtas med hensyn til innhold, bør gi den fleksibilitet det er vist til og ikke bindes absolutt opp mot innholdet i VG2 og VG3. Både med hensyn til lengde, oppbygging og sammensetning av teori og praksis i utdanningen, bør forskriften gi rom for kombinasjon av teori og praksis på en pedagogisk måte for den målgruppen som dette gjelder. Det opplegg som Vektterskolen har funnet frem til, kan være et egnet utgangspunkt for en god utdanningsmodell.

Det foreslås at det gis åpning for mer fleksible ordninger for deltidsansatte enn det høringsnotatet legger opp til jf. punkt 4.3.3 fjerde avsnitt (side 33). Se i den forbindelse forsikringer fra Justisministeren om at *(v)i vil i fagplanene og gjennomføringen av utdannelsen i størst mulig grad ta hensyn til at rekrutteringsgrunnlaget for vektere og ordensvakter i mange tilfeller er unge mennesker som ønsker å jobbe deltid ved siden av studier i en kortere periode*, brev til Vaktvesenet Security av 8. desember 2009. Forsikringene i dette brevet er ikke tilstrekkelig hensyntatt i høringsnotatet.

Praksisopplæringen bør, av hensyn kvalitet i utdanningen, ikke legge opp til at eleven må ha praksis utover den type tjeneste som hun i etterkant skal utøve. Praksis bør utføres i eget segment.

Bransjen bør ansvarliggjøres ved å ha det formelle ansvar for utarbeidelse av læreplaner og utdanningsmateriale innenfor rammeverk utarbeidet av Politidirektoratet.

Disse forslagene innebærer endringer i forskriftsutkastet:

§ 3-3 og § 3-4 skal lyde:

§ 3-3. Teoretisk grunnutdanning

Teoretisk grunnutdanning skal omfatte fagene introduksjon til vekterbransjen, sikkerhet og vektertjenester, jus, herunder menneskerettigheter, holdninger og etikk, kommunikasjon, konflikthåndtering, rapportering, helse miljø og sikkerhet, nødprosedyrer, krise og førstehjelp, og brannvern.

Kurset kan gjennomføres som fulltids- eller deltidsopplæring, og skal være gjennomført før praksisopplæring kan påbegynnes.

§ 3-4. Praksisopplæring

Praksisopplæringen skal gi eleven innsikt i det segment eleven skal utøve vektertjeneste i og gi grunnlag for vurdering av elevens egnethet til å utføre vektertjeneste. I tillegg til grunnleggende praksisopplæring skal eleven gis særskilt opplæring på de objekter hvor eleven skal utføre sin tjeneste etter å ha fått godkjenning som vekter.

Praksisopplæringen skal gjennomføres i godkjent vaktforetak og under ledelse av en godkjent praksisinstruktør. Det må dokumenteres at den pålagte praksis er gjennomført og resultatet av den, samt at praksisen har hatt et innhold som er i samsvar med godkjent opplæringsplan for praksisperioden.

§ 3-6 annet og tredje ledd skal lyde:

Eksamen skal omfatte både teoretiske og praktiske oppgaver, og må være avlagt innen 12 måneder etter at utdanningen ble påbegynt.

For deltidsansatte skal eksamen være avlagt innen vedkommende har utført 850 timer vaktoppdrag. Vekter som har stillingsandel som ikke overstiger halv stilling skal i denne sammenheng anses som deltidsansatt.

3.5. Spesialtjeneste – Tilleggsutdanning

3.5.1. Innledning

NHO Service ser det i utgangspunkt som fornuftig, slik høringsnotat foreslår, å vurdere tilleggsutdanningens innhold ut fra innholdet i grunnopplæringen slik at dobbelutdanning unngås. Samtidig bør det også sikres at det heller ikke legges opp til opplæring som er overflødig.

Eksempelvis kan det for ordensvaktjeneste kunne være store overlapp med grunnopplæringen, og på den bakgrunn ligge an til en mer begrenset tilleggsutdanning.

3.5.2. Lufthavner

I høringsnotatet anerkjennes de særskilte krav til regulering som gjelder for lufthavner, derunder at kompetansekravene for sikkerhetskontrollører følger av luftfartslovgivningen som i sin tur er oppfølging av EØS-rettslige forpliktelser. Denne anerkjennelsen bør også gjenspeiles i forskriftstekst.

Ettersom den opplæring som gis for sikkerhetskontrollører er særlig omfattende, og inneholder hensyn til publikumshåndtering og andre relevante deler av den generelle grunnutdanningen, er deler

av grunnutdanningen overflødig. I og med de internasjonale regler som gjelder for sikkerhetskontrollører, må overlapp i utdanning kunne unngås med utgangspunkt i denne utdanningen. I utkast til høringsnotat punkt 4.4.5 fjerde avsnitt første setning, anerkjennes dette utgangspunktet.

Imidlertid er utgangspunktet for sammenligning mellom utdanningene ikke korrekt gjengitt i høringsnotatet, jf. punkt 4.4.5 annet avsnitt. Det fremgår her at det etter gjeldende regelverk for sikkerhetskontrollør på lufthavn kreves at *teorikurs av varighet 15 + 50 timer (65 timer), samt 30 timers praksisopplæring* skal være fullført før tilleggsutdannelsen kan påbegynnes. Det riktige er at det i dag kreves gjennomført teorikurs på 15 timer før tilleggsutdanningen kan påbegynnes. Det er Luftfartstilsynet, som tilsynsmyndighet, som sikrer at de pålagte krav er oppfylt.

I punkt 4.4.5 fjerde avsnitt introduseres nødvendigheten av å foreta en gap-analyse. Det kan i seg selv være nyttig, men må i så tilfelle gjøres med bakgrunn i de behov til utdanning som vil være til stede for sikkerhetskontrollører på flyplass. En analyse med bakgrunn i de krav som kan stilles til utdanning av vektere som skal gjennomføre tjenester med helt andre formål, sammenlignet med de detaljerte og målrettede krav som stilles i internasjonalt regelverk til sikkerhetskontrollører på flyplass, er derfor en sammenligning av størrelser som ikke er compatible. Om en slik sammenligning som foreslått legges til grunn, vil det kunne lede til helt irrelevante utdanningskrav.

Det vil snarere være slik at med den grundige utdanning som følger av internasjonale krav til sikkerhetskontrollører på lufthavn, vil det være tilstrekkelig med gjennomført styrket grunnutdanning på 30 timer, det dobbelte av dagens utdanning, før tilleggsutdanningen som vil stå for den resterende utdanningen.

En slik vinkling vil også være hensiktsmessig for å unngå negativ forskjellsbehandling av norske sikkerhetskontrollører i forhold til EØS-utdannede sikkerhetskontrollører, som norske myndigheter vil være forpliktet til å godkjennes etter yrkeskvalifikasjonsdirektivets regler og reglene om fri flyt av arbeidstagere.

Samtidig vil det utdanningsnivå som NHO Service her anfører, være avgjørende for å sikre norske flyplassers konkurransedyktighet i Skandinavia. Dersom utdanningskravene som stilles til sikkerhetskontrollører på norske flyplasser innføres slik høringsnotatet synes å legge opp til, vil det medføre en betydelig tilleggskostnad for flyplassene. Denne tilleggskostnaden vil medføre at en flyplass som Gardermoen, vil få svekkede muligheter i konkurransen om posisjonen som hovedflyplass i Skandinavia for oversjøiske flyvninger, på tross av sin geografiske fordel av å ligge lengst mot vest, sammenlignet med Arlanda og Kastrup.

Den statistikk som foreligger på området, 38 millioner kontrollerte passasjerer som resulterte i ca 300 kundeklager i 2009 (klageprosent på 0,008 promille), jf. punkt 2.1 ovenfor, underbygger at ytterligere styrking av utdanningen på dette området er nærmest overflødig.

I sin høringsuttalelse til arbeidsgrupperapporten om regler for vaktvirksomhet viser Avinor til de særskilte internasjonale regler som gjelder for sikkerhetskontrollører på flyplass. På den bakgrunn anbefaler Avinor at *sikkerhetskontrollørene bør gjennomgå den første delen av vekteropplæringens grunnopplæring på 30 timer, til forskjell fra dagens krav om 15 timer, før de gjennomfører dagens krav til utdanning av sikkerhetskontrollører. Avinor vil sterkt fraråde at det innføres et særnorsk krav på 140 timer grunnopplæring.*

Luftfartstilsynet uttaler i sin høringsuttalelse til arbeidsgrupperapporten at opplæring og godkjenning som vekter ikke nødvendigvis har relevans for den jobben som skal utføres av sikkerhetskontrollører.

Tilsynet uttaler videre at det ikke bør være krav om at grunnopplæringen er fullført før tjenesteopplæringen kan påbegynnes.

Forslag

I utgangspunkt kan det være fornuftig, slik høringsnotat foreslår, å vurdere tilleggsutdanningens innhold ut fra innholdet i grunnopplæringen slik at dobbelutdanning unngås. Imidlertid må det samtidig sikres at det ikke legges opp til opplæring som er overflødig for den tjenesten som skal utføres.

På bakgrunn av redegjørelsen over, foreslås at sikkerhetskontrollører på flyplass gjennomfører første del av grunnutdanningen, som beskrevet i loven § 9 bokstav a), men at de øvrige utdanningskrav anses dekket av spesialutdanningen.

Dette forslaget innebærer endringer i forskriftsutkastet:

§ 3-8 første ledd:

Siste strekpunkt strykes.

§ 3-12 skal lyde:

Den som skal utføre vaktjeneste som sikkerhetskontrollør på lufthavn må ha gjennomført opplæring som fastsatt av Luftfartstilsynet i henhold til bestemmelser gitt i eller i medhold av luftfartsloven. Opplæringskrav som ellers følger av vaktvirksomhetsloven § 9 bokstav b) – e), jf. forskriften § 3-1, kreves ikke gjennomført for denne gruppen.

3.6. Opplæringsvirksomhet - Instruktørkompetanse

3.6.1. Bakgrunn

NHO Service støtter departementets forslag om at utdanningsforetaket må ha godkjent hovedinstruktør med ansvar for gjennomføring av opplæring i regi av foretaket. Videre noteres at departementet deler bransjens syn på viktigheten av å stille strenge krav til undervisningspersonell i vaktjenesteutdanningen. Nærhet til bransjen og utviklingen der, er viktig for at instruktørene skal oppfylle disse kravene og kjenne spesialområdene det skal undervises i.

Av den grunn bør opplæring av vekterne foretas av virksomhetene selv – hver for seg eller som et samarbeid mellom flere virksomheter. I tillegg til at virksomhetene kjenner områdene best der de leverer tjenester, er det de som har interesse av at utdanningen er mest mulig oppdatert og adekvat.

Det er videre virksomhetene som må stå til ansvar overfor kunden og kontrollmyndighetene om vaktjenesten som leveres, ikke er av tilstrekkelig kvalitet. I en slik personellorientert virksomhet, er det menneskene som er den viktigste faktoren og det er ved god kvalitet i sin utdanning at selskapene kan konkurrere seg i mellom om å levere den beste ytelsen. Denne konkurransen er med på å gi god kvalitet på tjenestene.

På den bakgrunn er det av stor viktighet at selskapene selv er ansvarlig for utdanningen, med Politidirektoratet som sentralt godkjenningsorgan.

3.6.2. Utdanningsopplegg

NHO Service redegjør her kort for hvordan utdanning av instruktører bør legges opp. Utdanningsopplegget er nærmere beskrevet i bilag 1, jf. bilag 2.

Instruktørene, som skal ha oppgaven med å veilede deltakerne i den praktiske opplæringen, bør ha en egen opplæring. I tillegg til det vaktjenestefaglige, bør instruktøropplæringen legge vekt på kunnskaper og ferdigheter i undervisning og veiledning.

For å kunne starte instruktørutdanning, bør det kreves fire års praksis som vekter og gjennomført resertifisering.

Instruktørutdanningen bør omfatte temaer som

- didaktisk relasjonstenkning
- yrkespedagogiske prinsipper
- grunnleggende kommunikasjonskunnskaper og -ferdigheter
- de fire veiledningsstrategiene: formidlingspreget rådgivning (instruksjon), prosessorientert veiledning (samtalebasert), gestaltorientert veiledning (opplevelses- og oppdagelsesorientert) og kritisk orientert veiledning (refleksjonsfremmende)
- veiledningsteknikker

Omfanget av en slik pedagogisk opplæring bør ikke overstige en arbeidsuke.

Med fastsatte krav til utdanning av instruktører, samt krav til hovedinstruktør, bør det være hovedinstruktøren sitt ansvar å godkjenne instruktørene.

Forslag

Det forelås at det lages retningslinjer for utdanning av instruktører i samsvar med redegjørelsen ovenfor, jf. bilag 1.

Dette forslaget innebærer endringer i forskriftsutkastet:

§ 3-17 første ledd skal lyde:

Samtlige instruktører skal dokumentere tilstrekkelig faglig og pedagogisk kompetanse, og skal godkjennes av hovedinstruktør.

3.7. Bruk av hund

I høringsnotat punkt 6.4.1(2) (Departementets vurderinger og forslag) siste avsnitt (side 47-48) uttaler departementet at bruk av hund til leting etter eksplosiver og lignende *anses å falle utenfor den lovfestede rammen for bruk av hund.*

NHO Service er av den oppfatning at slik bruk ikke vil være i strid med loven, og viser til vaktvirksomhetsloven § 13 der det fremkommer at

Hund kan bare benyttes til egenbeskyttelse under utførelse av vaktjeneste. Hunden skal føres i kort line.

Bruk av hund under utførelse av vaktjeneste skal være godkjent av vaktforetaket.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med vaktvirksomhetsloven § 12 som uttaler at den som utfører vaktjeneste, ikke har noen annen adgang til maktbruk enn det enhver har, og § 12 annet ledd som understreker at *(v)aktjeneste skal utføres ubevæpnet*.

Bestemmelsen i § 13 er således en presisering i forhold til bruk av makt i forhold til § 12. En typisk bruk av hund ville ellers kunne være som et redskap til å true med, eller til å stanse og innhente uvedkommende på vegne av vekteren.

Reguleringen tillater således den maktutøvelse som ligger i bruk av hund til egenbeskyttelse, men ikke som noe mer inngripende enn det. Dette forklarer hvorfor kravet om kort line er tilført bestemmelsen.

Bestemmelsen må derfor forstås slik at bruk av hund som kan anses enda mindre inngripende enn til egenbeskyttelse, slik som bruk av hund for å lete frem noe som er tapt, eller sjekke om det er eksplosiver i flybagasje, kan tillates.

Det understrekes samtidig at enhver bruk av hund til ransaking av person eller lignende, som enhver annen ransaking, ikke kan gå lenger enn den alminnelige adgang til maktutøvelse enhver, og derunder vektere, måtte ha, jf. loven § 12.

Det forslås dermed at det i forskriften presiseres at slik bruk av hund som ikke innebærer maktutøvelse, til virksomhet som leting etter forbudte gjenstander, som eksplosiver og lignende på for eksempel flyplass og på større idrettsarrangementer eller også leting etter narkotika i lokaler, skal være tillatt. Hvilke krav som i tillegg bør være oppfylt til utdanning mv. for bruk av hund i slike sammenhenger, kan også angis i forskriften.

Uansett kan bestemmelsen i vaktvirksomhetsloven § 12 ikke være til hinder for at det brukes hund utenfor publikumsrettet virksomhet, slik som til "sniffing" av bagasje og gods som er utenfor publikumsområdene på flyplass.

Forslag

Det forslås at forskriften åpner for bruk av hund som ikke innebærer maktutøvelse, til leting etter forbudte gjenstander. Dette er en tjeneste som allerede utføres i enkelte EU-land.

Uansett bør slik adgang til leting med hund, kunne gis utenfor publikumsområder.

Dette forslaget innebærer endringer i forskriftsutkastet:

§ 5-1 skal lyde:

Hund kan bare brukes til egenbeskyttelse under utførelse av vaktjeneste, jf. straffeloven § 48 (nødverge). Hunden skal alltid føres i kort line.

Det er i tillegg adgang til bruk av hund utenfor publikumsområder, i lukkede områder, for eksempel på flyplass, til leting etter forbudte gjenstander. Under utførelse av publikumsrettede vaktjenester, er det anledning til å benytte hund til leting etter forbudt gjenstander, herunder søk etter eksplosiver.

§ 5-2 annet ledd skal lyde:

Politidirektoratet kan gi nærmere retningslinjer om opplæring og bruk av hund og skal gi retningslinjer for bruk av hund i publikumsrettet vaktvirksomhet.

3.8. Tillatelse og kontroll med foretak som driver vaktvirksomhet - Kvalitetsråd

3.8.1. Bakgrunn

NHO Service viser til punkt 8 i høringsnotatet som omhandler tillatelser og kontroll. I notatet er det lagt vekt på at det har vært mangelfull og manglende kontroll med vaktvirksomhetsbransjen. Det vises også til at politiets manglende kontroll var trukket frem i mandatet for arbeidsgruppen som lå til grunn for lovforslaget.

Flere av høringsinstansene la også vekt på behovet for bedre kontroll. Noen pekte på politiets ressursmangel, og Politidirektoratet mente at det kunne være på tide å *diskutere om det er fornuftig å bruke politiets ressurser til søknader om etablering og kontroll av denne ene formen for privat næringsvirksomhet. Politiet har ikke tilsvarende oppgaver i forhold til andre bransjer.*

Blant annet på den bakgrunn mener NHO Service at det er grunn for å se kontrollorganisering og kvalitetsforbedring i en større sammenheng. I utredning fra NHO Service til Justisdepartementet av 18. februar 2010 ble det derfor lagt frem et forslag til et Kvalitetsråd for vaktvirksomhet, se punktene 3.3.1 og 3.3.2, som delvis er gjengitt i høringsnotat punkt 8.3.1 (side 57).

3.8.2. Forslag om Kvalitetsråd

Bransjen og samarbeidsorganer mellom bransjen og myndighetene kan sikre kontinuerlig oppfølging av virksomhetene, og i tillegg gi nyttige bidrag til det formelle kontrollarbeidet som politiet utøver.

I dag er det etablert en frivillig godkjenningnemnd, Sikker Vakt, jf. punkt 2.1 ovenfor. Dette er et kontrollerende og rådgivende organ som de største aktørene i bransjen er medlemmer av og aksepterer å bli underlagt kontroll av. Sikker Vakt har en sammensetning som sikrer at sikkerhetsbransjekundenes, de ansattes og vaktsselskapenes interesser er ivaretatt og balansert.

Likeledes har Luftfartstilsynet etablert en ordning for sikkerhetstjenester på flyplass, Kvalitetsforum for utdanning av sikkerhetskontrollører. Dette forumet har oppgaver som går langt videre enn navnet skulle tilsi. Forumet arbeider med oppdateringer av retningslinjer, gir uttalelser til forståelse av regelverk, gir faglige råd til virksomhetene og bidrar til god kommunikasjon og hurtig omstilling og erfaringsdeling ved endrede trender i sikkerhetsbildet for luftfartssikkerheten.

Det understrekes at det er et klart skille mellom dette Kvalitetsforumets rådgivende rolle, og Luftfartstilsynets stilling som besluttende myndighet.

En ny ordning basert på erfaringene og arbeidet fra disse ordningene og som bygger på Sikker Vakt organiseringen, vil være ressursøkonomisk og kan videreutvikle ordningen som allerede er etablert. NHO Service viser til at mye av den informasjon politiet trenger i sin saksbehandling, i stor grad ikke besittes av politiet. Bransjen på sin side, har både relevant informasjon og er allerede en kanal for informasjonsutveksling. Til illustrasjon har bransjen ved arbeidet med utdanning ved Vektterskolen⁹, tilgang til en database (Vektor) over alle utdanningsprogrammer som har vært gjennomført ved Vektterskolen siden 2004.

⁹ Vektterskolen:

Vektterskolens oppgave er å sikre en enhetlig opplæring av vektere for å møte allmennhetens og bransjens behov for økt kompetanse og kvalitet, samt gi alle vektere en felles moderne og kvalifisert yrkesutdannelse. Skolen er dannet i samarbeid mellom Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF), NHO Service og vaktsselskapene. Hvert år utdannes 4000-5000 vektere gjennom Vektterskolen.

En slik videreutvikling basert på Sikker Vakt, vil både gi anledning til raskt å kunne respondere på forhold i bransjen som må gripes tak i, og vil sikre at det ligger nødvendig kompetanse til grunn for de nødvendige vurderinger. Samtidig vil ordningen kunne bidra til å avlaste myndighetens tillatelses- og kontrollarbeid ved å gi økt kvalitet og ressurseffektivitet i saksbehandlingen av søknader om tillatelser og i kontrollarbeid.

NHO Service foreslår på den bakgrunn et system for utviklingsarbeid og støtte for tillatelses- og kontrollprosesser, der det overordnede og strukturelle kvalitetsarbeidet virker sammen med kontrollarbeidet. Dette kan organiseres i et "Kvalitetsråd" for vaktvirksomhet som har generelle rådgivende funksjoner, og i tillegg et apparat for bistand til saksbehandling knyttet til tillatelser. Det presiseres at det foreslåtte Kvalitetsrådet kun foreslås å ha *rådgivende* funksjoner. Alle former for offentlig myndighetsutøvelse, være seg i politiet, politidirektoratet eller i andre myndigheter, er uberørt av forslaget. Politiet kan gis myndighet til å bestemme hvordan og i hvilket omfang, de vil benytte seg av ressursene Kvalitetsrådet kan bidra med.

I tillegg til å være rådgivende for bransjen, kan Kvalitetsrådet gi en mulighet for ansvarlige myndigheter til å spre informasjon og innspill til bransjen. Et slikt Kvalitetsråd kan være et godt redskap for myndighetene, slik Kvalitetsforum for utdanning av sikkerhetskontrollører allerede er et nyttig organ for Luftfartstilsynet.

NHO Service foreslår at et slikt Kvalitetsråd også kan gi bistand til saksbehandling knyttet til tillatelser, men understreker igjen at det ikke foreslås noen forskyvning av ansvar for tilsyn og kontroll fra politiet til et slikt råd. Forslaget bygger snarere på den erfaring at selv om politiet har det overordnede ansvar, kan det være hensiktsmessig at det gis avlastning i saksbehandlingen, men at ansvaret og kontroll ligger fast hos politiet. Ordningen kan således bidra til å lette politiets arbeid der politiet måtte finne det hensiktsmessig, samtidig som politiet vil ha all vedtakskompetanse, og derigjennom kontinuerlig vil opprettholde sin kompetanse og erfaring på fagområdet.

Ordningen med et "Kvalitetsråd", åpner for at bransjen stiller med personlige ressurser med lang erfaring og med høyt kunnskapsnivå om de faglige kravene. Samtidig sikrer myndighetenes deltagelse og politiets vedtakskompetanse at Kvalitetsrådets bistand vil ha den troverdighet og autoritet, som en slik posisjon krever.

Forslag

Det foreslås på dette grunnlag at det forskriftsfestes en ordning med et rådgivende Kvalitetsråd for bransje og myndigheter. Kvalitetsrådet vil ikke ha noen beslutningsmyndighet. Slik myndighet ligger uberørt hos politiet og andre myndigheter. Kvalitetsrådet kan ha til oppgave å være:

- Rådgivende organ i praktiske spørsmål om etterlevelse av krav i regelverk og retningslinjer, for eksempel om uniform og ID-kort, utdanning mv.,
- Rådgivende organ for forståelsen av lovgivning og retningslinjer i tett samarbeid med ansvarlige myndigheter,
- En kanal for å spre informasjon om presiseringer av regelverk ut til aktørene i bransjen,
- Diskusjonsfora for utvikling innen sikkerhetsvirksomhetsområdet,
- Rådgivende for politiet i saksbehandling knyttet til tillatelser og kontroller med vaktforetakene. I den forbindelse kan det også ytes praktisk bistand til saksbehandlingsprosessen.

Kvalitetsrådet kan være bredt sammensatt av fagpersoner fra, eller utnevnt av, de involverte partene, slik som:

- Politidirektoratet
- Bransjen
 - NHO Service/Næringsutvalget for sikkerhetsbransjen
- Partene i arbeidslivet
 - Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF/LO)
 - Privatansattes Fellesorganisasjon (PRIFO/YS)
- Representanter for egenvakthold og kjøpere av vakttjenester
 - Norsk Sikkerhetsforening (NSF)
 - Næringslivets sikkerhetsorganisasjon

Dette forslaget innebærer endringer i forskriftsutkastet:

§ 8-7 og § 8-9 skal lyde:

§ 8-7 Kvalitetsråd

Det skal utnevnes et Kvalitetsråd for vaktvirksomhet. Kvalitetsrådet skal være sammensatt og ledet av representant fra Politidirektoratet, og skal ha representanter fra eller utnevnt av vaktvirksomhetsbransjen, partene i arbeidslivet, kjøpere av vakttjenester og virksomheter som utøver egenvakthold.

Politidirektoratet gir nærmere retningslinjer for Kvalitetsrådets sammensetning og saksbehandling etter innspill fra aktørene nevnt i første ledd.

Kvalitetsrådet skal være rådgivende organ for vaktvirksomhetene og for offentlige myndigheter og skal, dersom politiet ber om det, bistå politiet i deres arbeid knyttet til vaktforetakene.

§ 8-9. Retningslinjer

Politidirektoratet kan gi nærmere retningslinjer om gjennomføring av dokument og besøkskontroll innenfor rammene av denne forskriften og kan i dette arbeidet rådspørre Kvalitetsrådet.

3.9. Finansiering, gebyrer mv. i forbindelse med drift, kontrollordninger og Kvalitetsråd

NHO Service viser til proposisjonen, punkt 10 side 44, der det fremgår at de eksisterende gebyrer for etablering og drift av vaktvirksomhet foreslås justert med det formål å avspeile de faktiske utgifter. Dette er et synspunkt som bransjen støtter.

Det er av stor betydning for bransjen at gebyrene utelukkende finansierer de oppgavene som direkte relaterer seg til kontrollene. Dette må sees i sammenheng med at flere av endringene som er introdusert ved lovendringen, vil føre til økte kostnader for vaktsselskapene (herunder utdanningskravene). Dette er kostnader som vil bli videreført ut til private og offentlige kjøpere av disse tjenestene, og vil virke til økte kostnader for norske virksomheter.

Ved deltagelse i et Kvalitetsråd kan det legges opp til at bransjen betaler sine egne kostnader, på tilsvarende måte som Sikker Vakt finansieres i dag.

Ordningen kan dermed bli en ressursøkonomisk ordning som utnytter kompetanse og ordninger som allerede eksisterer. Dersom en slik organisering som foreslås også benyttes til å bistå i kontrollprosessen, kan kvaliteten på kontrollprosessen bli høy, ved bruk av mindre ressurser for det offentlige og virksomhetene enn om hele kontrollarbeidet overlates til politiet.

På den annen side, dersom det legges opp til tilleggstudanning og økt bruk av politipersonell i det enkelte politidistrikt for å utøve kontrolloppgaver, kan dette bli kostnadskrevenende. Det forutsettes i så tilfelle at disse kostnadene ikke virker til økte gebyrer for bransjen. Det må samtidig sikres at selskaper som betaler gebyrer for sin tjenestevirksomhet, ikke i tillegg pålegges gebyrer for den samme virksomheten til flere instanser, herunder at det ikke skal betales to gebyr for vandelskontroll.

3.10. Overgangsbestemmelser

Høringsnotat punkt 10.2.1 tredje avsnitt (side 65) introduserer en åpning for en overgangsperiode på fire år for krav til å overholde de nye kravene til utdanning.

At det også i en overgangsfase kan søkes om rett til å drive vaktvirksomhet og opplæring i vaktjenester etter gammel ordning, og at dette da kan gi rett til slik drift i fire år også for selskaper som i dag ikke driver slik virksomhet eller har noen form for tillatelse, kan medføre at mindre seriøse aktører i denne fasen vil benytte overgangsordningen som et smutthull for enkel drift i fire år, mens seriøse aktører vil måtte bruke ressurser på å tilpasse seg nytt regime.

Dette er en utilsiktet konsekvens som det ikke bør være adgang til.

Forslag

Det foreslås at det tydeliggjøres at selskaper som ikke tidligere har drevet kommersiell vaktvirksomhet, men som søker om tillatelse til slik drift etter 1. januar 2011, gis en begrenset frist på maksimalt ett år etter at nye opplæringskrav har trådt i kraft, til å gjennomføre de nye kravene i sin virksomhet.

3.11. Økonomi og administrative konsekvenser

NHO Service er enig i at det er vanskelig å anslå de økonomiske konsekvenser av forslag til regulering. Imidlertid er det klart at en rekke forhold virker til at forslaget slik det er lagt frem i høringsnotat, vil medføre betydelig økte kostnader. Dette er blant annet forhold som:

- økte krav til utdanningen,
- høyere kostnader knyttet til instruktører ved at realkompetanse til dels er foreslått erstattet med krav til formell kompetanse
- begrensede muligheter til å kunne rekruttere og benytte deltidsansatte og vikarer,
- lenger fase fra utdanning til operativt arbeid for den enkelte vakter,
- større frafall under utdanningen i og med at det legges opp til mer teoretisk utdanning og mindre praksis underveis og
- forslaget om økt krav til utdanning før ansettelse, vil kunne virke til at de privatpersoner som ønsker denne type arbeid vil kunne få økte private omkostninger til dekning av utdannelsen.

Med en kraftig økning av kostnadene tilknyttet hver ny vekter og de øvrige forhold det er vist til, vil det ikke være mulig for bransjen å jobbe mot den ønskede kvalitetsheving uten betydelige prisøkninger. Samtidig kan det bli krevende å få rekruttert nok vektere til de særlig personellkrevende deler av vaktvirksomheten.

Om anbefalingene fra NHO Service tas hensyn til, begrenses disse negative konsekvensene.

4. SAMMENDRAG AV HØRINGSUTTALELSEN

4.1. Innledning og bakgrunn (punkt 1 og 2)

NHO Service har gjennom prosessen med endring av lov og forskrift, bidratt til å opplyse sakskomplekset og har kommet med konstruktive forslag. Forslagene her har til hensikt å virke til at målsettingene med lov og forskrift oppfylles innenfor den rammen hjemmelsgrunnlaget for forskriftene setter, på en måte som sikrer høy kvalitet på tjenesteutførelsen og god ressursutnyttelse.

Lovarbeidet og høringsnotat til forskriften inneholder konklusjoner som ikke er tilstrekkelig underbygget med dokumentasjon eller vurderinger som viser hvordan disse konklusjonene møter de faktaforankrede vurderinger, som bransjen har fremført. NHO Service understreker at forskriften og de bestemmelser som foreslås, må gis tillitvekkende forankring i definerte problemstillinger og dokumenterte behov, jf. de krav som følger av Utredningsinstruksen. Om behov for regelverksendringer ikke er tilstrekkelig utredet, bør det ikke gjennomføres skjerpede krav som bransjen ikke kan stille seg bak.

Særlig i forhold til krav til utdanning av vektere, kommer dette på spissen. Høringsnotatet legger opp til generelt økte krav til utdanningen og en ny struktur med basis i videregående opplæring (VG2 og VG3). Dette foreslås uten at hensynene til de forskjellige typer av tjenester som vaktvirksomhet omfatter, den varierte gruppe av arbeidstakere med hensyn på heltids- og deltidsansatte, motivasjon og forskjellige ambisjoner, samt behovet for endringer, er tilstrekkelig vurdert. I tillegg er ikke de eventuelle fordeler et nytt utdanningssystem forventes å ha, vurdert opp mot byrdene et nytt system vil føre med seg.

Dersom utforming av forskriftene tar hensyn til det sammensatte bildet av tjenester som lov og forskrifter vil virke på, og er rettet mot å bidra til en kvalitativ bedre vektertjeneste, i samsvar med redegjørelsen fra NHO Service nedenfor, vil det gi samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av ressursene, samt gi arbeid til arbeidstagere uten høyere utdanning.

4.2. Vaktvirksomhetslovens virkeområde (punkt 3.2)

Virkeområdet for loven er endret i og med lovendringen ved at egenvakthold nå er omfattet i tillegg til ervervsmessig vaktvirksomhet. Innholdet i hvilke typer tjenester som er omfattet er uendret, med unntak av at opplæring i vakttjenester er lagt til.

All virksomhet omfattet av vaktvirksomhetsloven § 2 første ledd a) til f) er virksomhet omfattet av loven, uavhengig av om det er ervervsmessig vaktvirksomhet eller egenvakthold som utøves. Det ikke er rom for differensiert forståelse av innholdet i begrepet vaktvirksomhet.

De presiseringer som er foreslått i høringsnotatet, særlig med hensyn til å begrense innholdet i hva som skal regnes som egenvakthold, må ikke gå lenger enn at konsekvensen i regelverket opprettholdes, og at det unngås uklarheter med hensyn på hva som skal være omfattet av kravene i

denne lovgivningen. Enkeltbedrifters økonomiske situasjon kan ikke gå foran rettssikkerheten til de som kommer i kontakt med vekterne.

Unntaket fra vaktjenestebegrepet for *(ø)vrige tjenester som i hovedsak er innrettet for å ivareta servicehensyn*, i høringsnotatets forslag til § 1-3 annet ledd nr, 3 er derfor uegnet. Vaktvirksomhet omfatter i sin natur servicefunksjoner, og publikums opplevelse av service i møte med tjenestene, er kjennetegnet på godt utført vaktjeneste som må beholdes i nytt regelverk.

Om loven ikke kommer til anvendelse på vaktjenester som er omfattet av dagens bransjeforståelse og alminnelig forståelse av vaktjenestebegrepet, er konsekvensen at lovgivningens intensjon undergraves. Der det i dag er vektere med vekterutdanning som utfører tjenestene, vil det da kunne anvendes personell uten noen som helst krav til utdanning og vandel.

Samtidig utvannes innholdet i vaktjenestebegrepet, og skapes usikkerhet med hensyn til hvilke tjenester som er omfattet av reguleringen.

På den bakgrunn må:

- Begrepet vaktjeneste forstås i samsvar med den alminnelige forståelse og terminologi og ordlyden i loven selv - forskriftsutkastet § 1-3 bør innrettes i samsvar med dette.
- Den klare og enkle avgrensning opprettholdes, slik at de rene servicefunksjoner faller utenfor begrepet, mens de sammenblandede tjenester som omfatter deler som faller inn under vaktjenestebegrepet, omfattes av loven på samme måte som i dag, selv om disse tjenestene også omfatter servicefunksjoner.
- Adgangs- og innslippkontroll i forskjellige former og vakthold over mennesker og verdier, være blant de tjenester som klart faller innenfor lovens virkeområde, mens eksempelvis kundebehandling i resepsjon, som ikke omfatter adgangskontroll, faller utenfor.

4.3. Vandelskrav og politiattest (punkt 3.3)

Forskriftens bestemmelser om vandelskrav og politiattest bør inneholde:

- Politiets plikt til å melde fra om nye forhold.
- Det bør inkluderes en kvalifisering av hva som skal til for at politiet skal ha plikt til å utstede utvidet politiattest for et forhold som er under etterforskning. Forskriften kan bestemme at det bør foreligge en forventning om positiv påtaleavgjørelse for at forholdet skal anmerkes.
- I vurderingen av tilfredsstillende vandel er forhold som ulovlig bruk og befatning med rusmidler, ordensforstyrrelser, vinningskriminalitet og voldsforbrytelser uttrykkelig nevnt som forhold som skal særlig vektlegges. I tillegg vil også forhold som er egnet til å svekke tilliten til vekteren og dennes skikkethet være særskilt relevant. Derfor bør forskriften også nevne straffbare forhold som oppleves særlig støtende i oppramsingen i § 2-3 siste punktum

4.4. Krav til utdanning (punkt 3.4)

Økte krav til utdanningen slik høringsnotatet legger opp til savner dokumentasjon. Det er i praksis kun postulert et behov for strengere krav til utdanning uten at det er vurdert hvilke problemer dette skal løse eller hvorfor dagens krav til utdanning ikke er tilstrekkelig. I tillegg foreslås en ny basis for

utdanningen, fagbrev sikkerhetsfag VG2 og VG3, uten at det er utredet om dette gir et mer treffende grunnlag for utdanningen enn dagens system.

NHO Service understreker at på dette svake grunnlaget, bør det ikke innføres nye strengere krav, om ikke bransjen med sin kunnskap og sine erfaringer kan stille seg bak forslagene.

Forslag om å basere utdanningen på VG2 og G3 støttes ikke. Høringsnotatets forslag om at all utdanning skal gjennomføres før selvstendig tjeneste, leder heller ikke til kvalitativ bedre tjenesteutførelse.

NHO Service foreslår en vesentlig styrking av utdanningen i forhold til i dag. Forslaget innebærer at:

- NHO Service støtter en styrking av den publikumsrettede delen av utdanningen og foreslår en dobling av dagens krav til grunnutdanning (teorikurs) fra 15 til 30 timer og femti prosent økning av praksisperiodens lengde.
- Det foreslås i utgangspunktet et utdanningsløp, i samsvar med lovens krav, som omfatter grunnutdanning, praksis og eksamen før selvstendig tjeneste kan utføres. Deretter skal relevant lovpålagt opplæring/spesialkurs, samt påbyggingskurs utføres. Resertifisering finner sted hvert fjerde år.
- Både med hensyn til lengde, oppbygging og sammensetning av teori og praksis i utdanningen, må forskriften legge til rette for kombinasjon av teori og praksis på en pedagogisk måte, tilpasset den relevante gruppen arbeidstakere. Praksisopplæringen må, av hensyn kvalitet i utdanningen utføres i eget segment og ikke legges opp til praksis utover den type tjeneste eleven skal utøve.
 - Blant annet av den grunn bør forskriften ikke legge opp til innhold i utdanningen basert på fagbrev i sikkerhetsfag, VG2 og VG3. Denne utdanningen er unødvendig teoretisk og har fokus rettet mot fagbrevutdanning, som ikke sammenfaller med utøvelse av vektertjenester. Økt kvalitet i vektertjenestene nås derfor ikke med dette virkemidlet,
 - Derimot bør
 - utdanningen legges opp på en måte som oppleves relevant for tjenesten,
 - opplæringen være praktisk rettet og
 - teori og praksis knyttes sammen slik at teorien så tidlig som mulig kan oppleves i praksis
- Med bakgrunn i den store gruppen av deltidsansatte som arbeider og ønsker å arbeide i denne bransjen, bør det åpnes for mer fleksible ordninger for deltidsansatte enn det høringsnotatet legger opp til. NHO Service anbefaler at det for deltidsansatte kreves at eksamen skal være avlagt før 850 timer med vaktoppdrag er utført.
- Utarbeidelse av læreplaner og utdanningsmateriale bør være bransjeaktørens eget ansvar innenfor et rammeverk for opplæringen utarbeidet av Politidirektoratet i samarbeid med bransjen. Det vil virke til at materialet utarbeides på bakgrunn av grundig kjennskap til tjenestehverdagen og vil ansvarlige aktørene.

4.5. Spesialtjeneste – Tilleggsutdanning (punkt 3.5)

I utgangspunkt kan det være fornuftig, slik høringsnotat foreslår, å vurdere tilleggsutdanningens innhold ut fra innholdet i grunnopplæringen slik at dobbelutdanning unngås. NHO Service understreker imidlertid at:

- Det samtidig må sikres at det ikke kreves opplæring som ikke er relevant for den tjenesten som skal utføres.

For sikkerhetskontrollører på flyplass er det ikke dokumentert behov for styrket utdanning. Samtidig inneholder luftfartslovgivningen strenge regler for utdanning av denne gruppen. På tross av dette, legger høringsnotatet opp til en systematikk som medfører økte krav til utdanningens lengde, og krav til innhold i utdanningen som ikke er relevant for tjenesten.

- NHO Service anbefaler at sikkerhetskontrollører på flyplass gjennomfører første del av grunnutdanningen (30 timer), og at de øvrige utdanningskrav anses dekket av spesialutdanningen. Dette vil medføre en styrking av den publikumsrettede delen av utdanningen, samtidig som det ikke må gjennomføres opplæring som ikke er relevant.

4.6. Opplæringsvirksomhet – Instruktørkompetanse (punkt 3.6)

Instruktørene, som skal ha oppgaven med å veilede deltakerne i den praktiske opplæringen, bør ha en egen opplæring, redegjort for i punkt 3.6.2. Nærhet til bransjen og utviklingen der, er viktig for at instruktørene skal kjenne områdene det skal undervises i og kunne oppfylle kravene til kvalitet i utdanningen. I tillegg til at virksomhetene kjenner områdene best der de leverer tjenester, har de interesse av at utdanningen er mest mulig oppdatert og adekvat i konkurransen med andre aktører. NHO Service foreslår derfor at:

- Opplæring av vekterne foretas av virksomhetene selv – hver for seg eller som et samarbeid mellom flere virksomheter.
- Foretak som utdanner vektere må ha godkjent hovedinstruktør med ansvar for gjennomføring av opplæring i regi av foretaket. Hovedinstruktøren skal ha ansvar for å godkjenne instruktørene.
- I tillegg til det vakttjenestefaglige, bør instruktøropplæringen legge vekt på kunnskaper og ferdigheter i undervisning og veiledning.
- For å kunne starte instruktørutdanning, bør det kreves fire års praksis som vekter og gjennomført resertifisering.

4.7. Bruk av hund (punkt 3.7)

NHO Service anbefaler at:

- Forskriften åpner for bruk av hund som ikke innebærer maktutøvelse, til leting etter forbudte gjenstander.
- Forskriften uansett gir adgang til leting med hund utenfor publikumsområder.

4.8. Tillatelse og kontroll med foretak som driver vaktvirksomhet – Kvalitetsråd (punkt 3.8)

NHO Service viser til at høringsnotatet tar for seg problemstillinger knyttet til tillatelser og kontroll. I notatet er det lagt vekt på at det har vært mangelfull og manglende kontroll med vaktvirksomhetsbransjen. Både i mandatet for arbeidsgruppen som lå til grunn for lovforslaget, og fra høringsinstanser til lovarbeidet, var det lagt vekt på behovet for bedre kontroll. Det var pekt på ressursmangel i politiet, og Politidirektoratet mente at det kunne være på tide å diskutere fornuften i å bruke politiets ressurser til dette søknads- og kontrollarbeidet.

NHO Service foreslår på dette grunnlag at:

- Det forskriftsfestes en ordning med et rådgivende Kvalitetsråd for bransje og myndigheter.
 - Rådet kan være ledet av representant fra Politidirektoratet og ellers være sammensatt av representanter for bransjen, partene i arbeidslivet og representanter for brukere av vaktjenester.
- Kvalitetsrådet skal ikke ha noen beslutningsmyndighet, men være:
 - Rådgivende organ i praktiske spørsmål om etterlevelse av krav i regelverk og retningslinjer,
 - Rådgivende organ for forståelsen av lovgivning og retningslinjer i tett samarbeid med ansvarlige myndigheter,
 - En kanal for å spre informasjon om presiseringer av regelverk ut til aktørene i bransjen,
 - Diskusjonsfora for utviklingen innen sikkerhetsvirksomhetsområdet,
 - Rådgivende for politiet i saksbehandling knyttet til tillatelser og kontroller med vaktforetakene og eventuelt yte praktisk bistand i saksbehandlingsprosessen.

4.9. Finansiering, gebyrer mv. i forbindelse med drift, kontrollordninger og Kvalitetsråd (punkt 3.9)

Ordningen med Kvalitetsråd kan bli en ressursøkonomisk ordning som utnytter kompetanse og ordninger som allerede eksisterer. Dersom en slik organisering som foreslås også benyttes til å bistå i kontrollprosessen, kan kvaliteten på kontrollprosessen bli høy, ved bruk av mindre ressurser for det offentlige og virksomhetene enn om hele kontrollarbeidet overlates til politiet.

På den annen side, dersom det legges opp til tilleggsutdanning og økt bruk av politipersonell i det enkelte politidistrikt for å utøve kontrolloppgaver, kan dette bli kostnadskrevende.

Det forutsettes i så tilfelle at disse kostnadene ikke virker til økte gebyrer for bransjen. Dette innebærer også at selskaper som betaler gebyrer for sin tjenestevirksomhet, ikke må pålegges å betale gebyr for den samme virksomheten til flere instanser.

4.10. Overgangsbestemmelser (punkt 3.10)

NHO Service foreslår at:

- Det tydeliggjøres i forskriften at selskaper som ikke tidligere har drevet kommersiell vaktvirksomhet, men som søker om tillatelse til slik drift etter 1. januar 2011, eller eventuell

senere ikrafttredelsesdato for lov og forskrift, gis en begrenset frist på maksimalt ett år etter at nye opplæringskrav har trådt i kraft, til å gjennomføre de nye kravene i sin virksomhet.

4.11. Økonomi og administrative konsekvenser (punkt 3.11)

Forslagene i høringsnotatet medfører en kraftig kostnadsøkning for hver ny vekter. I tillegg vil mulighetene for rekruttering av nye vektere og særlig deltidsansatte og vikarer begrenses vesentlig. Også øvrige forhold vil innebære et det ikke vil være mulig for bransjen å jobbe mot den ønskede kvalitetsheving uten betydelige prisøkninger. Samtidig kan det bli krevende å få rekruttert nok vektere til de særlig personellkrevende deler av vaktvirksomheten.

Om anbefalingene fra NHO Service tas hensyn til, begrenses disse negative konsekvensene.

5. AVSLUTNING

NHO Service ber Justisdepartementet vektlegge faktum og argumenter gjengitt ovenfor, i arbeidet med ferdigstilling av forskriftene.

På bakgrunn av redegjørelsen over fremgår at bransjen har kompetanse og erfaringer som vil være nyttig i det videre arbeid med fastsetting av forskrifter og retningslinjer. NHO Service viser til at høringsnotatet på en rekke områder legger opp til fleksible løsninger for å kunne lytte til innspill blant annet fra bransjen, og ber derfor om å få anledning til å bistå Justisdepartementet og Politidirektoratet i fortsettelsen av dette arbeidet.

Vedlegg:

Innspill om opplæring i vaktteneste, Tron Inglar, Høyskolen i Akershus (bilag 1)

Utdanningsplan (bilag 2)

Utdanningsprogram VG2 og VG3 (bilag 3)

Bilag 1

Opplæring i vaktjeneste

Tron Inglar, 05.11.2010

I mitt doktorgradsarbeid har jeg forsket på yrkesfaglæreres læring og hva de uttrykker om sine elevers læring. Informantene mener at elevene ved de yrkesrettete programfagene i den videregående skolen er mer praktikere enn teoretikere. Sannsynligheten er stor for at mange som ønsker å utdanne seg til vaktjeneste rekrutteres fra den samme gruppa. Bransjen sier at dette også er deres erfaring. Jeg er blitt bedt om å gi en uttalelse om hva en bør vektlegge i denne utdanningen for at den skal være tilpasset denne målgruppa og for at den skal oppleves som meningsfull og nyttig.

Utdanningen skal i henhold til proposisjonen (side 38) sikre at vaktjeneste utføres på forsvarlig måte med god kvalitet, og dessuten ivaretar tryggheten til vekterne ved at de har tilstrekkelig kompetanse til å løse oppgavene de er satt til å utføre. Slik utdanning bør etter bransjens og min mening bestå av

- innføringskurs
- praksisopplæring i vaktjeneste, herunder objektopplæring,
- teoretisk opplæring
- oppsummerende kurs og avsluttende eksamen,
- eventuell tilleggsutdannelse for utførelse av spesialtjeneste og
- bestått regodkjenning hvert 4 år.

Utdanningen må oppfylle de behovene for opplæring som den enkelte tjenesetetype krever, og det bør ikke kreves utdanning som er irrelevant for tjenesten. Utdanning som oppleves unødvendig vil møte pedagogiske utfordringer i opplæringen og medføre unødvendige kostnader. Krav om utdanning som ikke oppleves som relevant for yrkesutøvelsen, vil dessuten innebære dårlig utnyttelse av arbeidsmarkedets og samfunnets ressurser. I tillegg vil det svekke deltakernes motivasjon for å gjennomføre utdanningen og dermed øke frafallsprosenten.'

Av pedagogiske grunner er det viktig at praksisopplæringen i vaktjeneste og den teoretiske opplæringen integreres så godt som mulig.

Deltakernes læreforutsetninger

Bransjens erfaring er, som nevnt ovenfor, at rekruttering av vektere i stor grad skjer blant mennesker med ikke-akademisk bakgrunn og med interesser og motivasjon av ikke-akademisk art.

Teoretisk undervisning og praktisk erfaringslæring ses ofte som motpoler. Det er relativt vanlig i opplæring at det først undervises teori som deltakerne deretter skal prøve ut i praksis. Dette kalles akademisk organisert opplæring. Denne organiseringen er ikke tilpasset alle elevene. De som ikke har utpreget akademisk bakgrunn lærer ofte bedre ved å arbeide med praktiske oppgaver, gjennom

utøvelsen av yrket og gjerne med veiledning av en instruktør. Informantene i min forskning¹⁰ var yrkesfaglærere ved yrkesfaglige studieretninger i den videregående skolen. De mente, som nevnt ovenfor, at deres elever var mer praktikere enn teoretikere (Inglar 2009:131).

De mer praktisk anlagte deltakerne lærer godt ved å handle, ved å bruke kroppen, ved å utføre arbeidsoperasjoner. De samler seg erfaringer som er grunnlaget for videre refleksjon eller utvikling av praktisk handlingskompetanse. Refleksjon innebærer at en finner forutsetninger for, sammenhenger mellom, eller virkningen av enkelterfaringer og utvikler mer generell kunnskap.

Noen erfaringer kan en sette ord på og diskutere med andre. Gjennom diskusjoner med andre vil deltakerne få bekreftet egne meninger, eller oppleve at andre har motstridende meninger. Gjennom å tenke over egne erfaringer og standpunkter kan en innse at en må endre på egne refleksjoner. En vil utvikle refleksjoner som er mer holdbare og som vil være anvendelige i flere situasjoner. En utvikler bedre og mer generelt anvendelig kunnskap. Det er denne generaliserte form for kunnskap som forbindes med teoretisk kunnskap. Jeg (2009) betegner det teoretisk kyndighet.

Andre erfaringer lar seg ikke uttrykke, eller den enkelte klarer bare ikke å finne de riktige ordene. Det er ikke alltid lett å beskrive komplekse arbeidsoperasjoner med ord. En kan være en ekspert i å utføre noe, men ha vanskelig for å forklare hva en gjør og hvorfor. Dette betegner jeg (2009:267) som praktisk kyndighet, eller handlingskompetanse, eller også evnen til å kunne utføre handlinger.

Vi mennesker er ikke enten teoretikere eller praktikere, vi er alltid en blanding. Poenget her er at de som søker vekterutdanningen, etter bransjens egne erfaringer og min forskning, ofte lærer bedre gjennom å gjøre seg praktiske erfaringer. De kan lettere tilegne seg god handlingskompetanse gjennom å handle, utforske konsekvensene av sine handlinger og å diskutere dette med andre.

Av disse grunner er det viktig at vaktjenesteutdanningen legges opp slik at arbeid med reelle og konkrete arbeidsoppgaver utgjør en betydelig del av opplæringen og kommer så tidlig som mulig i utdanningsløpet. Det øker deltakernes motivasjon ved at de tidlig mestrer arbeidsoppgavene og gjør at de opplever opplæringen som nyttig og dermed meningsfull. Sannsynligheten øker også for at de opplever teorien som relevant desto mer den kan knyttes til praksis til konkrete egne opplevelser. Når deltakerne ikke kan knytte teorien til noe konkret, eller ikke ser nytteverdien av den, vil teorien oppleves som lite relevant.

Innføringskurset

Innføringskurset skal ha til hensikt å motivere for gjennomføring av utdanningen og bør derfor ikke være ensidig teoretisk. Deltakerne skal her tilegne seg de nødvendige kunnskaper, ferdigheter og holdninger for å kunne delta i praksisopplæringen sammen med en instruktør, slik at begge kan oppleve praksisen som en trygg situasjon.

¹⁰ Tron Inglar 2009: Erfaringslæring og yrkesfaglærere. Doktorgradsavhandling. Høgskolen i Akershus

Integrering av praktisk og teoretisk opplæring

Det som skjer i teoriundervisning er at noen andre enn deltakerne har satt sammen sine refleksjoner i et system som abstrahert kunnskap. Denne abstrakte kunnskapen skal formidles til deltakerne på en effektiv måte, ofte som forelesning eller klasseromsundervisning. For mange ikke-akademikere blir dette vanskelig å forstå når kunnskapen ikke kan forankres i egne erfaringer. Det blir mange tomme ord som ikke gir mening og som ikke oppleves som relevante for yrkesutøvelsen. Ofte ser de ikke den praktiske nytten av teorien og de mister motivasjonen for å tilegne seg stoff de ikke ser noen mening med.

I en akademisk tradisjon innebærer læring at en forstår abstrakt kunnskap og kan benytte seg av den i praktiske situasjoner. I en yrkesfaglig tradisjon, tuftet på erfaringslæring, reflekterer en over praksis. En ser etter hvert sammenhenger, eller diskriminerer mellom mange erfaringer. En kan tenke, reflektere og abstrahere kunnskaper og erfaringer til mer generell og teoretisk kunnskap. Den yrkesfaglige kunnskapen må av og til demonstreres av en ekspert og imiteres av en lærling.

For at deltakerne i vaktjenesteopplæringen ikke bare skal samle seg erfaringer, men også utvikle refleksjon og mer generell kunnskap som kan brukes i flere tilsvarende situasjoner, er det viktig med utveksling og diskusjon av erfaringer. Det bør skje mellom deltaker og instruktør, men også mellom deltakerne.

Meningsfull læring oppstår når erfaringer abstraheres til generell, teoretisk kunnskap, eller når teoretisk kunnskap blir gjort anvendbar. Det er viktig at deltakerne i vaktjenesteopplæringen opplever meningsfull læring. Det legger en til rette for ved å integrere teori og praksis på en best mulig måte. Det vil derfor være gunstig om opplæringen planlegges ut fra integreringsprinsippet, for eksempel ved at innholdet og læreprosessene deles inn i moduler i en pedagogisk og faglig strukturert rekkefølge. Det er også nødvendig med et godt samarbeid mellom de som forestår vektoropplæringen og de som fungerer som instruktører i praksis.

En moderne og yrkeskvalifiserende utdanning bør derfor bygges opp av variert og yrkesrettet undervisning og praksis, der kursdeltagerne gis mulighet til å knytte sammen teori og praksis. Kombinasjon av teoriundervisning oppdelt i kortere bolker, ispedd praksisperioder, e-læring og konkrete oppgaver kan være en god måte å innrette utdanningen på. De konkrete oppgavene kan for eksempel være caser og rollespill. Caser er beskrivelser av situasjoner som kan oppstå, av utfordringer en kan møte i yrkesutøvelsen. Det kan for eksempel være "open ended drama", videoopptak som spiller opp til en vanskelig situasjon og som stopper uten at situasjonen håndteres i filmen. Håndteringen skal deltakerne foreslå og diskutere med hverandre. Det som er viktig læring er at en lærer seg til å tenke gjennom vanskelige situasjoner på egen hånd, uten å få servert en ferdig løsning. Da lærer deltakerne seg å håndtere situasjoner de ikke har opplevd tidligere.

Oppsummerende kurs og eksamen

Hensikten med den oppsummerende delen er nettopp å oppsummere den teoretiske og praktiske opplæringen på en meningsfull, ikke ensidig teoretisk måte. Den skal også være eksamensforberedende.

Opplæring av instruktører

Det bør vurderes om instruktørene, de som skal ha den viktige oppgaven det er å veilede deltakerne i den praktiske opplæringen, skal ha en egen opplæring. Den kan legges til oppfriskningskurset. Da vil instruktørene ha opparbeidet seg lang erfaring før og tilegne seg fersk faglig oppdatering ved kurset. I tillegg til det vakttjenestefaglige må en legge vekt på kunnskaper og ferdigheter i undervisning og særlig veiledning.

Kravene til opptak ved opplæringskurset vil være fire års praksis i yrket og gjennomføring av det faglig relevante oppfriskningskurset. Instruktørutdanningen bør omfatte temaer som

- didaktisk relasjonstenkning
- yrkespedagogiske prinsipper
- grunnleggende kommunikasjonskunnskaper og -ferdigheter
- de fire veiledningsstrategiene: formidlingspreget rådgivning (instruksjon), prosessorientert veiledning (samtalebasert), gestaltorientert veiledning (opplevelses- og oppdagelsesorientert) og kritisk orientert veiledning (refleksjonsfremmende)
- veiledningsteknikker

Omfanget av en slik opplæring kan være en uke. Om en mener det er for meget, kan det kortes ned. Det vil imidlertid gå på bekostning av den praktiske opplæringen der et viktig element vil være at alle deltakerne skal prøve seg som instruktører og få tilbakemelding fra de andre deltakerne og fra kurslederne.