



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep

0032 OSLO

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

Generelt

Utdanningsforbundet er enig i bakgrunnen for forslaget om å innføre kompetansekrav for undervisning slik den kommer fram i *St. meld. nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen* og i *St. meld. nr. 11 (2008-2009) Læreren Rollen og utdanningen*.

I vår høringsuttalelse om meldinga *Læreren Rollen og utdanningen* heter det:

Lærere med høy kompetanse er avgjørende for god kvalitet i opplæringen. Det er behov for lærere som kan sine fag godt og som kan tilrettelegge for læring og utvikling for elevene. Utdanningsforbundet ønsker en lærerutdanning og kompetanseforskrifter som styrker og stiller krav til faglig fordypning og til didaktisk og pedagogisk kompetanse hos lærerne. Vi har tidligere støttet kompetansekrav på 60 studiepoeng for å bli tilsatt for å undervise i norsk, matematikk og engelsk på ungdomstrinnet, og vil ville komme tilbake til spørsmål om ytterligere skjerping av kompetansekravene for undervisning i grunnskolen i forbindelse med den varslede høringen.

Utdanningsforbundet har vurdert forslagene i høringsnotatet på bakgrunn av uttalelser fra våre fylkeslag og en vurdering blant annet av situasjonen etter innføringen av ny grunnskolelærerutdanning og innretningen på forslagene i høringsnotatet. Vi slutter oss til prinsippet om at det innføres krav om relevant kompetanse for å undervise i fag, og støtter hovedretningen i forslagene om å innføre krav til kompetanse for å undervise. Vi vil vurdere detaljene i forslaget nærmere i samband med at forskriftene blir sendt ut på høring seinere.

Utdanningsforbundet krever at lovfesting av kompetansekrav for undervisning i fag koples til en sterk satsing på videreutdanning av lærere. Det permanente systemet for videreutdanning av lærere må bygges ut vesentlig, og det må gis et økonomisk grunnlag for å innføre forpliktelser om at kommunene benytter plassene i videreutdanningsstrategien. Vi er derfor sterkt uenig i at lovfesting av kompetansekrav for undervisning ikke skal føre til økonomiske og administrative konsekvenser.

Kompetansekrav for undervisning

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

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

Utdanningsforbundet er urolig for at innføring av kompetansekrav for undervisning skal få uheldige konsekvenser. Det må derfor settes inn tiltak, f. eks. gjennom lederopplæring, for å motvirke faren for at slike konsekvenser får utvikle seg. Vi frykter at det skal bli utbredt å tilsette i deltidsstillinger. Tilsetting i hele stillinger og tilsetting i kommunen – og ikke ved den enkelte skole – må fortsatt være hovedregelen. Kompetansekrav for å undervise i norsk/samisk og matematikk på barnetrinnet, må ivaretas slik at en samtidig sørger for at kontaktlærer har så mange timer i klassen at hun kan ivareta hovedansvaret for helheten i den faglige og sosiale utviklingen til elevene. Rektor må fortsatt kunne ta ulike pedagogiske hensyn ved oppsett av fag- og timefordeling på skolene.

Selv om det er flere utfordringer knyttet til innføring av kompetansekrav for undervisning, mener Utdanningsforbundet at best mulig kvalitet i opplæringa må være utgangspunktet for kompetansereglene i lov og forskrift. Vi slutter oss derfor til en lovfesting av kompetansekrav for undervisning i fag med de unntak og overgangsregler som er nødvendig for å sikre en best mulig praktisk gjennomføring av bestemmelsene over hele landet.

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

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

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

Utdanningsforbundet ser at det er nødvendig å kunne tilsette søkere som ikke oppfyller kompetansekrav for tilsetting, når det er umulig å få tak i lærere som fyller

kompetansekravene. Vi har imidlertid registrert en bekymringsfull tendens til at enkelte skoleeiere tilsetter ukvalifiserte midlertidig i undervisningsstilling uten å anstrenge seg spesielt mye for å skaffe kvalifiserte søkere.

For å kunne skaffe lærerdekning er det likevel nødvendig at kravene til kompetanse for undervisning ikke skal omfatte midlertidig tilsatte og vikarer. Utdanningsforbundet mener at det er nødvendig å følge opp praksis med midlertidig tilsetning gjennom statlig tilsyn.

Det er nødvendig med unntaksregler for å kunne innføre kompetansekrav for undervisning. Unntaksregler der små skoler blir fritatt for kompetansekravene, har uheldige sider. Blant annet kan det lett føre til den oppfatning at små skoler ikke er fullverdige. Hvor grensene skal settes for hvilke skoler som skal få unntak, er også vanskelig å vurdere. Etter en samla vurdering er vi kommet til at det for å forenkle saksbehandling, er fornuftig å gjøre unntak for skoler med små ungdomstrinn. Vi slutter oss derfor til forslaget om at skoler med ungdomstrinn som har mindre enn 60 elever og færre enn 5 lærerårsverk, skal kunne fravike kravet til kompetanse for undervisning dersom det er nødvendig.

Utdanningsforbundet støtter også at det skal være mulighet til å fravike kravet om fagkompetanse dersom skolen ikke har nok kvalifiserte lærere i et fag. Det er viktig at det – i likhet med kravet for skoler med små ungdomstrinn – også her må gjøres en konkret nødvendighetsvurdering. Vi er enig i at skoleeiere skal være forpliktet til å vurdere situasjonen minst en gang i året.

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

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

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

I høringsnotatet vises det til at det konkrete innholdet i kravene til kompetanse for undervisning, vil bli tatt opp i en høringsrunde om forskriftens kap. 14. For å gi et mer helhetlig bilde av regelendringene signaliserer Kunnskapsdepartementet hva de vil foreslå. Utdanningsforbundet er enig i at det bør kreves 60 studiepoeng for å undervise i alle fag i videregående opplæring. Det må vurderes å innføre krav om fordypning på 90 studiepoeng på Vg3 i noen fag, f. eks. i norsk og i programfag på studieforberedende utdanningsprogram. Vi støtter at kravet for ungdomstrinnet bør være 60 studiepoeng i norsk/samisk, matematikk og engelsk og 30 studiepoeng i øvrige fag. På barnetrinnet bør det innføres krav om 30 studiepoeng for undervisning i norsk/samisk og matematikk.

Utdanningsforbundet minner om at store lærergrupper i yrkesfaglige studieprogram tilsettes på grunnlag av fagbrev og uten krav til studiepoeng i hvert fall for deler av lærerkvalifikasjonene. Lærere med slik kompetanse er en viktig ressurs som bidrar til kvalitet i undervisninga i yrkesfag. Både lov og forskrift må sikre at denne måten å rekruttere lærere til viktig yrkesfag på, videreføres. Regelverket må utformes slik at disse lærergruppene sikres kompetanse for å undervise i sine fag.

Det er svært viktig at det reguleres nærmere hva som skal regnes som relevant undervisningskompetanse. For eksempel må en se på hva som bør være relevant kompetanse i undervisningsfag som er sammensatt av flere akademiske disipliner og i brede yrkesfag.

Nye kompetanseforskrifter må ikke innsnevre de mange veiene til læreryrket. Den nye og mer spesialiserte grunnskolelærerutdanninga må ikke sees isolert fra de øvrige veiene til læreryrket, som nettopp er spesialiserte og som kvalifiserer for tilsetting innenfor et vidt spenn i grunnopplæringa. Utdanningsforbundet mener at mange veier til læreryrket beriker læringsmiljøet og gir skolene mulighet til å sette sammen et personale som samla sett dekker skolens behov.

Fylkeskommunalt norsk videregående tilbud i utlandet

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

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

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

Rett til utvidet opplæringstid i private videregående skoler

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

Politiattest

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

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

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

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

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

Særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene

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

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

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

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

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

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

Med vennlig hilsen
for Utdanningsforbundet

Torbjørn Ryssevik
seksjonssjef

Per Arne Sæther
seniorrådgiver