

Høringsnotat

om

forslag til endringer i opplæringslova og privatskolelova

Innhold

1	Innledning.....	4
2	Kompetansekrav for undervisning.....	4
2.1	Bakgrunn for forslaget	4
2.2	Gjeldende rett.....	6
2.2.1	Opplæringslova	6
2.2.2	Forskrift til opplæringslova kap. 14	6
2.2.3	Privatskolelova	7
2.3	Fremmed rett – Danmark og Sverige.....	8
2.3.1	Danmark	8
2.3.2	Sverige.....	8
2.4	Departementets vurderinger.....	10
2.4.1	Kompetansekrav for tilsetting og undervisning	10
2.4.2	Midlertidig tilsetting.....	11
2.4.3	Skoler med ungdomstrinn som har færre enn 60 elever og færre enn 5 lærerårsverk (fjerde ledd i § 10-1).....	11
2.4.4	Unntak ved mangel på lærere med undervisningskompetanse (femte ledd i § 10-1) 12	
2.4.5	Tilsetting på vilkår	13
2.4.6	Undervisningspersonale med kompetanse fra før endringer i lov og forskrift	14
2.4.7	Kompetansekrav til undervisningspersonalet ved private skoler	15
2.4.8	Kompetansekrav for undervisning i samisk	15
2.4.9	Økonomiske og administrative kostnader	15
2.5	Forslag til ny lovtekst (uthevet skrift).....	16
2.5.1	Opplæringslova	16
2.5.2	Privatskolelova	17
2.6	Merknader til lovtekst	18

3	Fylkeskommunalt norsk videregående tilbud i utlandet.....	19
3.1	Bakgrunn.....	19
3.2	Gjeldende rett.....	20
3.3	Departementets vurdering.....	20
3.4	Departementets forslag	21
3.5	Økonomiske og administrative konsekvenser	21
3.6	Forslag til lovtekst.....	22
3.7	Merknader til lovforslaget.....	22
4	Rett til utvidet opplæringstid i private videregående skoler.....	22
4.1	Bakgrunn for forslaget	22
4.2	Gjeldende rett.....	23
4.3	Departementets vurderinger.....	24
4.4	Forslag.....	24
4.5	Økonomiske og administrative konsekvenser	25
4.6	Forslag til lovtekst.....	25
4.7	Merknader til lovforslaget.....	25
5	Politiattest	26
5.1	Bakgrunn.....	26
5.2	Gjeldende rett.....	27
5.3	Departementets vurderinger.....	29
5.3.1	Konsekvenser av anmerkning på politiattesten	29
5.3.2	Politiattest for de som har bodd i andre land.....	30
5.3.3	Skolelignende aktivitetstilbud	32
5.3.4	Forskrifter.....	33
5.4	Departementets forslag	33
5.4.1	Opplæringslova	33
5.4.2	Privatskolelova	34
5.5	Økonomiske og administrative konsekvenser	34
5.6	Forslag til lovtekst.....	34
5.6.1	I opplæringslova	34
5.6.2	Privatskolelova	35
5.7	Merknader til lovforslagene.....	35
6	Oppdateringer i tilsynsbestemmelsen som følge av generell gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene	37
6.1	Bakgrunn.....	37

6.2	Gjeldende rett.....	38
6.3	Departementets vurdering og forslag.....	38
6.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	39
6.5	Forslag til lovtekster	39
6.6	Merknader til nytt kapittel 14	40
7	Forslag til lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova	41

1 Innledning

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 17. juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) og forslag til endringer i lov 4. juli 2003 nr 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova). Forslagene omfatter følgende endringer:

- Innføre krav om kompetanse for undervisning i opplæringslova og privatskolelova (kap 2)
- Innføre bestemmelser i opplæringslova om fylkeskommunal norsk vidaregåande opplæringstilbud i utlandet (kap 3)
- Innføre rett til utvidet opplæringstid i private vidaregåande skoler i privatskolelova (kap 4)
- Innføre bestemmelser om politiattest ved skolelignende aktivitetstilbud samt endre bestemmelsene i opplæringslova og privatskolelova om politiattest i forbindelse med ny politiregisterlov (kap 5)
- Endre bestemmelsene i opplæringslova om tilsyn som følge av ny tilsynsordning etter kommuneloven (kap 6)

2 Kompetansekrav for undervisning

2.1 Bakgrunn for forslaget

I St.meld.nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen* går det fram at læreren er den faktoren som påvirker elevenes læring, mestring og gjennomføring sterkest, både direkte og mer indirekte. Læreren må ha god faglig og metodisk kompetanse. God fagbakgrunn er nødvendig for å kunne motivere og formidle kunnskap med tyngde, trygghet og entusiasme. En studie av norske lærere finner også at det er en sammenheng mellom lærernes formelle kompetanse og elevresultater. En undersøkelse fra 2006 viser at det i gjennomsnitt er om lag 40 prosent av lærerne i grunnskolen som ikke har noen faglig fordypning i fagene de underviser i. Bare om lag en femtedel har fordypning på minst 60 studiepoeng i fagene de underviser i (Lagerstrøm 2007). Denne situasjonen er mulig fordi gjeldende bestemmelser om kompetansekrav for lærere gjelder *tilsetting* i undervisningsstilling, mens det er rektor som avgjør hvem som kan *undervise* i ulike fag og på ulike trinn.

I St.meld. nr. 11 (2008-2009) *Læreren Rollen og utdanningen*, som Stortinget sluttet seg til, er et av de sentrale forslagene å stille krav til lærernes kompetanse i de fag de skal undervise i. Forslaget er begrunnet i et ønske om å bedre elevenes læringsutbytte og gjøre lærerne bedre rustet til å tilpasse opplæringen.

Ett av ankepunktene mot den tidligere allmennlærerutdanningen var at den var for bred til å gi kandidatene tilstrekkelig faglig og pedagogisk kompetanse for alle trinn og fag i grunnskolen. Som et ledd i styrkingen av lærernes kompetanse er den tidligere allmennlærerutdanningen erstattet av to nye, differensierte grunnskolelærerutdanninger for henholdsvis 1.–7. trinn og 5.–10. trinn fra høsten 2010. Gjennom reformen får de nye lærerne en spesialisert kompetanse

i å lede læringsprosesser tilpasset elever på enten 1.-7.trinn eller 5.-10.trinn. Utdanningene vil ha en større grad av faglig fordypning. De nye lærerutdanningene er mer profesjonsrettete og har en sterkere fagdidaktisk orientering. Utdanningene skal være forskningsbaserte og praksisorienterte. Det vises til *forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanningene for 1.-7.trinn og 5.-10.trinn* og *forskrift om rammeplan for de samiske grunnskolelærerutdanningene for 1.-7. trinn og 5.-10.trinn* fastsatt 1. mars 2010.

De nye grunnskolelærerutdanningene innebærer at framtidige lærere på ungdomstrinnet som hovedregel vil ha 60 studiepoeng i tre undervisningsfag. Lærere på barnetrinnet vil ha 30 studiepoeng i tre undervisningsfag og 60 studiepoeng i ett undervisningsfag. Norsk og matematikk er obligatoriske fag i utdanningen for 1-7. trinn. I utdanningen for 5.-10. trinn er alle undervisningsfag valgfrie. De første lærerstudentene som uteksamineres etter den nye ordningen vil avslutte studiet våren 2014 og vil være aktuelle for tilsetting i skolen fra skoleåret 2014/2015.

I opplæringslova med tilhørende forskrifter er det i dag fastsatt kompetansekrav for *tilsetting* i undervisningsstillinger i grunnskolen og i den videregående skolen. Bestemmelsene regulerer derfor bare indirekte hvem som kan *undervise* på ulike nivå i ulike fag. Det er opp til skoleeier ved rektor å avgjøre hvem som kan gi forsvarlig undervisning i de ulike fagene når tilsetting først har skjedd.

Regjeringen er opptatt av å styrke lærernes kompetanse. Målet er at lærere skal ha relevant utdanning i alle fag de underviser i. For å bidra til dette, vil departementet knytte krav til kompetanse til det å undervise og ikke bare til tilsetting slik reglene er i dag. Departementet foreslår derfor i dette høringsnotatet å lovfeste krav om relevant kompetanse for å *undervise*. Forslaget foreslås i hovedsak å tre i kraft fra og med høsten 2014.

For å sikre høyere faglig kompetanse hos lærerne i prioriterte fag i grunnskolen på ungdomstrinnet, har departementet tidligere skjerpet kravene i forskrift til opplæringslova. Med virkning fra 1. august 2008 ble kravet for allmennlærere for å bli tilsatt for å undervise i norsk, matematikk og engelsk på ungdomstrinnet fastsatt til 60 studiepoeng.

Departementet ønsker nå at kravene til faglig kompetanse hos lærerne styrkes ytterligere. Det vil i egen høring bli foreslått at eksisterende bestemmelser i forskrift til opplæringslova med kompetansekrav for tilsetting justeres i forhold til ny grunnskolelærerutdanning, se nærmere i pkt. 2.4.1.

2.2 Gjeldende rett

2.2.1 Opplæringslova

Gjeldende lov med tilhørende forskrift fastsetter kompetansekraft ved tilsetting i undervisningsstilling. Opplæringsloven har ingen bestemmelser som direkte fastsetter krav til kompetanse for å undervise.

§ 10-1. Kompetansekraft for undervisningspersonell

Den som skal tilsettast i undervisningsstilling i grunnskolen og i den vidaregåande skolen, skal ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse. Departementet gir nærmare forskrifter om krav til utdanning og praksis for den som skal tilsettast i undervisningsstillingar på ulike årssteg og i ulike skoleslag.

§ 10-5. Val mellom fleire søkjarar

Når ein må velje mellom fleire søkjarar til den same stillinga, skal det leggjast vekt på utdanning og praksis, kva undervisningsbehov tilsetjinga skal ta sikte på å dekkje, og kor kvalifisert søkjaren elles er for stillinga.

§ 10-6. Mellombels tilsetjing

Dersom det ikkje er søkjarar som fyller dei kompetansekrava som er fastsette i denne lova, kan andre tilsettast mellombels. Med mindre det er avtalt ein kortare tilsetjingsperiode, skal tilsetjinga vare til og med 31. juli.

2.2.2 Forskrift til opplæringslova kap. 14

Forskriftens kapittel 14 dreier seg om "Krav til kompetanse ved tilsetjing undervisningsstilling". I § 14-1 stilles et generelt krav til pedagogiske kompetanse for tilsetting i undervisningsstilling. Deretter stilles krav til ytterligere kompetanse som er ulik på de ulike årstrinn. I § 14-5 er en bestemmelse om tilsetting på vilkår, mens det i § 14-9 er en bestemmelse om tidligere godkjent utdanning og overgangsordninger.

§ 14-1. Krav til pedagogisk kompetanse

Alle som skal tilsettast i undervisningsstilling, må ha pedagogisk bakgrunn i samsvar med krava i rammeplanane for lærarutdanningane med forskrifter, jf. lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler § 3-2 andre ledd, eller ha tilsvarande pedagogisk kompetanse.

§ 14-5. Tilsetjing på vilkår

Når det til utlyst full stilling eller delstilling i yrkesfag ikkje melder seg søkjar som fyller kompetansekrava, kan søkjar som fyller dei faglege krava, men manglar

pedagogisk eller yrkesteoretisk utdanning, tilsetjast på det vilkår at utdanninga blir fullført.

Når det til full stilling eller delstilling i morsmål ikkje melder seg søkjar som fyller kompetansekrava, kan søkjar som fyller dei faglege krava, men manglar pedagogisk utdanning, tilsetjast på det vilkår at utdanninga blir fullført.

Arbeidsgivar og arbeidstakar avtaler lengda på tilsetjing på vilkår. Det skal da takast omsyn til omfanget av stillinga, lengda på utdanninga og kor tilgjengeleg utdanningstilbodet er.

§ 14-9. Tidlegare godkjend utdanning og overgangsordningar

Alle som har utdanning som lærar etter tidlegare reglar, eller som har fått dispensasjon frå tidlegare lærarutdanningskrav, vil framleis ha gyldig kompetanse for å bli tilsett i undervisningsstilling.

Studentar som har starta førskulelærerutdanning seinast hausten 2007 vil ved fullføring av si førskulelærerutdanning ha gyldig kompetanse for å bli tilsett på 1. årstrinn i grunnskolen utan å ha slik vidareutdanning som er krevd i § 14-2, a).

Studentar som har starta allmennlærerutdanning seinast hausten 2006 vil ved fullføring av si allmennlærerutdanning ha gyldig kompetanse for å bli tilsett i faga norsk, matematikk eller engelsk på ungdomstrinnet utan å ha minst 60 studiepoeng relevant utdanning i tilsetjingsfaget, jf. § 14-2, b).

2.2.3 Privatskolelova

Etter privatskoleloven gjelder de samme krav og regler i forhold til kompetansekrav som etter opplæringslova.

§ 4-2. Kompetansekrav til undervisningspersonalet

For undervisningspersonalet ved skolar som er godkjende etter lova her, gjeld dei kompetansekrava som følgjer av § 10-1 i opplæringslova med tilhøyrande forskrift.

Dersom det ikkje er søkjarar som fyller kompetansekrava etter første og andre ledd, kan andre tilsetjast mellombels. Med mindre det er avtalt ein kortare tilsetjingsperiode, skal tilsetjinga vare til og med 31. juli.

Ved tilsetjing av undervisningspersonale ved skole som er godkjend som anerkjend pedagogisk retning, kan departementet også godkjenne alternative kompetansekrav til dei som følgjer av § 10-1 i opplæringslova med tilhøyrande forskrift. Ved tilsetjing av undervisningspersonale ved skole som er godkjend på religiøst grunnlag, kan departementet også godkjenne tilleggskompetansekrav til dei

som følger av § 10-1 i opplæringslova med tilhørende forskrift. Ved tilsetjing gjeld arbeidsmiljøloven §§ 13-3 og 13-4 og diskrimineringsloven §§ 4 og 7.

2.3 Fremmed rett – Danmark og Sverige

2.3.1 Danmark

Danmark endret sin lov om folkeskolen i 2009 (lovbekentgørelse fra juni 2009).

Endringene berørte ikke vilkårene for å undervise i skolen.

I lovens § 28 fremkommer bestemmelser om krav for å undervise i grunnskolen. Vilåret er at vedkommende har gjennomført utdanning som lærer i folkeskolen eller annen type utdanning som er godkjent som likeverdig. En lærer kan etter loven undervise i alle fag.

Ifølge lovens § 28, 2. ledd kan det ansettes personer med særlige kvalifikasjoner for å undervise i enkelte fag. Bestemmelsen gir kommunalbestyrelsen mulighet til å ansette personer som ikke er lærerutdannede, men som har ervervet seg særlige kvalifikasjoner til å undervise i enkelte fag ”innen for folkeskolens fagrække”. Vedkommende faglærer må undervise i nettopp det eller de fag som denne har særlige kvalifikasjoner til å ivareta og vil derfor ikke kunne tillegges generell undervisningskompetanse etter § 28, 1. ledd. Det er kommunalbestyrelsen som tar stilling til om vedkommendes kvalifikasjoner er tilstrekkelige til å kunne ivareta undervisningen i det enkelte fag.

Det er ikke et krav i loven at man bare kan undervise i sitt linjefag fra lærerutdanningen. Dette vil si at man også kan undervise i fag som man ikke har hatt i utdanningen. Det er nok at man har den alminnelige utdannelsen som folkeskolelærer.

Folkeskoleloven inneholder ikke bestemmelser om tilsettingsforhold, og loven inneholder heller ikke hjemmel til å forskriftsregulere slike forhold.

2.3.2 Sverige

Sveriges tidligere lov om utdanning var fra 1985, den såkalte skollagen (1985:1100). Den svenske Riksdagen vedtok den 22. juni 2010 en ny skolelov. Denne trådte i kraft 1. august 2010 og kommer til anvendelse på grunnutdanningen fra 1. juli 2011 og på voksenopplæring fra 1. juli 2012.

Endring i lovverket er et av punktene i en omfattende reform av det svenske skolesystemet som også omfatter en endret læreplan for førskolen, nye læreplaner for grunnskolen og videregående skoler og en ny karakterskala.. Videre blir lærerutdanningen endret, det vil innføres en ”lærerlegitimation”, det gis stor økonomiske støtte på videreutdanning for lærere og utdanning av rektorer og det vil bli gitt utviklingsstøtte for bedret undervisning. Reformen kommer som følge av at både nasjonale og internasjonale undersøkelser viser at kunnskapsresultatene i svensk skole har gått ned de siste årene og at det er økte forskjeller i resultater både mellom individer og skoler.

Sentralt i den nye loven er at den skal være tydelig og innrettet mot en målstyrt skole. Loven fastslår ansvarsfordelingen mellom stat og huvudmän (kommunale myndigheter). Rektor organiserer sin enhet og har øverste beslutningsmyndighet på skolen. Videre innføres det krav om systematisk kvalitetsarbeid. Tilsynet med skolene skal styrkes.

For å få fast tilsetting som lærer må man i utgangspunktet ha gjennomgått en lærerutdanning (lovens § 20). Videre er det innført et lovfestet krav til kommunene (huvudmän) om å forsøke å ansette lærere med forskerutdanning (§ 23). Lektortittelen er gjeninnført, og personer med licensiatgrad i et emne som motsvarer et undervisningsemne og har minst fire års tjenestegjørings om lærer der denne har vist at den har pedagogiske kunnskaper kan kalles lektor (§ 24).

Den nye ”skollagen” har i kap 2, § 13 en bestemmelse om at kommunene (huvudmän) for undervisning skal anvende lærer eller førskolelærer som ”är avsedd för den undervisning som läreren eller förskolläraren skal bedriva”. Det nærmere krav til utdanning reguleres i forskrift. Videre er det i § 15 bestemmelser om behörighetsbevis for den med utenlandsk utdanning. I § 18 er det en unntaksbestemmelse om at annen person kan benyttes dersom det ikke finnes lærer som tilfredsstiller kravene. Det stilles i den forbindelse visse krav til personen, saksbehandling og hvor lenge en slik person kan undervise.

I forarbeidene til den nye skollagen, *Legitimation och skärpta behörighetsregler* (SOU 2008:52), viste regjeringen til at antallet lærere som mangler kompetanse har steget markant siden 1990-tallet. Siden forskning (*Skolverkets* egen undersøkelse) viser at lærernes kompetanse er avgjørende for elevenes læring, mente regjeringen at kravene burde skjerpes slik at man skulle anvende lærere som faktisk har utdanning i de fag de underviser i. I utredningen ble det trukket frem to viktige punkter for å oppnå målsetningen – nemlig bevilling (*legitimation*) og ytterligere kvalifikasjonssteg for lærere, samt tydeliggjøring og skjerping av kompetansereglene (*behörighetsreglar*).

Den svenske regjeringen la i sin vårproposisjon frem forslag om å sette av 250 mill. svenske kroner i året for å kvalitetssikre læreryrket. De legger vekt på at den viktigste faktoren for gode resultater i skolen er en kvalifisert og engasjert lærer. I en Lagrådsremiss (tilsvarende norsk lovproposisjon) lagt frem for Lagrådet 9. September 2010 foreslås det at det innføres krav om yrkeslegitimasjon (bevilling) for lærere og førskolelærere fom 1 juli 2012. Planen er at bare dem som har slik bevilling vil bli fast tilsatt i skolen. En person kan få bevilling på to måter, enten ved lærereksamen eller ved annen akademisk utdanning som må kompletteres med praksis og ett års pedagogisk utdanning. I forslaget er det lagt til grunn at bevillingen skal kunne trekkes tilbake. Videre foreslår Regjeringen at det innføres et mentorsystem for lærere.

2.4 Departementets vurderinger

2.4.1 Kompetansekrav for tilsetting og undervisning

Kompetansekravene i gjeldende § 10-1 med forskrifter gjelder for tilsetting i alle undervisningsstillinger i grunnskolen og i den videregående skolen, både i vanlig undervisning og i spesialundervisning (ikke assistenter). Bestemmelsen gjelder kun for selve tilsettingen og regulerer således ingenting direkte om undervisningen.

I tråd med St.meld. nr. 11 (2008-2009) og prinsippene i de nye grunnskolelærerutdanningene, jf. pkt. 1.1 foran, foreslås her å knytte kompetansekrav til undervisningen i tillegg til eksisterende krav til kompetanse for tilsetting. Regjeringen vil ta endelig stilling til innføring av eventuelle regelendringer i etterkant av høringen.

Konkrete kompetansekrav for å undervise skal sikre elevene en undervisning av høyere faglig og pedagogisk kvalitet enn tidligere. Å knytte kompetansekrav direkte til undervisningen vil bidra til at de som underviser i bestemte fag har en høyere formalkompetanse i fagene, i tillegg til å ha en spesialisert pedagogisk og fagdidaktisk kompetanse rettet mot de aktuelle årstrinn. Lærere utdannet gjennom grunnskolelærerutdanningene vil ha større grad av faglig fordypning enn det den tidligere allmennlærerutdanningen vanligvis ga. For at lærernes pedagogiske spesialisering og faglige fordypning skal komme elevene til gode, må kompetansekravene knyttes til det å undervise i fag. Det foreslås således en ny bestemmelse i opplæringslovens § 10-1 med krav om at den som skal undervise må ha relevant kompetanse i de fagene og for de årstrinn hun eller han skal undervise i. Det betyr at en lærer som skal undervise i for eksempel matematikk, må ha fagkompetanse i matematikk for de aktuelle årstrinn. For barnetrinnet (årstrinnene 1-7) vil imidlertid kravet om å ha fagkompetanse for å undervise i de enkelte fag, kun gjelde for fagene norsk/samisk og matematikk. Dette er grunnleggende fag for disse årstrinnene og er også obligatoriske fag i den nye grunnskolelærerutdanningen.

Det nærmere konkrete innhold i kravene til kompetanse for undervisning vil bli regulert i forskriftens kap. 14. Forslag til ny forskrift med konkrete kompetansekrav vil bli sendt på høring fra Utdanningsdirektoratet og endelig forskrift vil bli fastsatt av departementet. Dette vil gjelde endringer i kap. 14 i forskrift til opplæringsloven som dels skal være nye regler om kompetansekrav knyttet til undervisningen, og dels tilpasninger i dagens kompetansekrav for tilsetting i forhold til ny grunnskolelærerutdanning. For å gi et mer helhetlig bilde av regelendringene informeres her om at det i forskriften bl.a. vil bli foreslått å innføre krav om 30 relevante studiepoeng for å undervise i norsk/samisk og matematikk på barnetrinnet (1-7 årstrinn). For ungdomstrinnet (8-10 årstrinn) vil det bli foreslått krav om 60 relevante studiepoeng for å undervise i norsk/samisk, matematikk og engelsk og 30 relevante studiepoeng for å undervise i øvrige fag, og i videregående skole vil det bli foreslått krav om 60 relevante studiepoeng for å undervise i alle fag. For enkelte spesielle fag, som prosjekt til fordypning og utdanningsvalg, vil det imidlertid i forbindelse med forskriftsarbeidet måtte vurderes nærmere hva som skal regnes som relevant undervisningskompetanse. Tilsvarende må det i forhold til yrkesfag vurderes om

det er behov for særskilte ordninger, særlig for den gruppen lærere som i dag kan tilsettes uten krav til studiepoeng.

Departementet ønsker at høringsinstansene særlig uttaler seg om hvorvidt de mener at nye kompetansekrav knyttet til undervisningen i de enkelte fag, bør innføres på alle trinn og i alle fag.

For at det ikke skal oppstå akutt lærermangel som en følge av endring i regelverket er det avgjørende at det gjennomføres overgangsregler. Det foreslås derfor at kompetansekravene for undervisning ikke skal gjelde for den som før ikrafttredelse av de nye reglene hadde tilstrekkelig kompetanse for tilsetting etter reglene som da gjaldt. I tillegg foreslås enkelte unntaksmuligheter der det er nødvendig. Se nærmere nedenfor. Skoleeier bør imidlertid uavhengig av dette søke å oppfylle kompetansekravene så langt det er mulig, også gjennom å stimulere allerede tilsatt personale til å videreutdanne seg.

2.4.2 Midlertidig tilsetting

Det kan i enkelte tilfelle være umulig å få tak i lærere som fyller kompetansekravene i § 10-1 med forskrifter. For at elevene likevel skal få undervisning, er det i § 10-6 gitt adgang til å tilsette søkere som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetting. Det skal i så fall tilsettes i midlertidig stilling som er begrenset til resten av det aktuelle skoleåret. Denne bestemmelsen kommer i tillegg til arbeidsmiljøbestemmelsene om midlertidig tilsetting.

Dersom kravet til kompetanse for undervisning skulle gjelde for de som er midlertidige tilsatte, ville adgangen til å tilsette midlertidig i henhold til ovennevnte bestemmelse ikke avhjelpe behovet for å få tilsatt nok lærere. Det foreslås derfor i § 10-1, 3.ledd at den som tilsettes midlertidig ikke er omfattet av kravene til kompetanse for undervisning. Det foreslås at dette gjelder både for de som er tilsatt midlertidig etter opplæringslova § 10-6 og de som er tilsatt midlertidig etter arbeidsmiljøloven, som for eksempel vikarer. Lærerdekingen er i dag ikke slik at det er tilgang på fullt utdannede lærere til å dekke alle vikariater som vil oppstå i løpet av et normalt skoleår. Det ville således bli et umulig krav om kravene for kompetanse for undervisning skulle gjelde fullt ut for alle vikarer. Skoleeier bør imidlertid selvsagt bestrebe seg på i størst mulig utstrekning på å oppfylle kravene til kompetanse for undervisning.

Det bes særskilt om høringsinstansenes syn på hvorvidt kompetansekravene for undervisning bør gjelde for midlertidig tilsatte.

2.4.3 Skoler med ungdomstrinn som har færre enn 60 elever og færre enn 5 lærerårsverk (fjerde ledd i § 10-1)

På svært små ungdomsskoler, eller på kombinerte skoler der ungdomstrinnet er lite, kan skjerpede krav til formell kompetanse for å undervise i fag på ungdomstrinnet føre til at det blir vanskelig å få til en sammensetning av lærerstaben som både dekker alle fagene

og som innebærer tilstrekkelig store stillingsstørrelser per lærer. Problemer med å rekruttere lærere med riktig kompetanse kan skyldes/forsterkes av både mangel på lærere/søkere til ledige stillinger (særlig i noen deler av landet), og at svært små stillingsstørrelser er mindre attraktive. I verste fall vil dette kunne medføre en ytterligere nedbygging av små grendeskoler i distriktene. Departementet mener derfor det er behov for at skoler med små ungdomstrinn gis anledning til å fravike kravene til kompetanse for undervisning dersom det er nødvendig. Dette vil også gjelde private skoler med ungdomstrinn av tilsvarende størrelse. Det legges til grunn at en ungdomsskole – for å ha fleksibilitet nok til å få til en sammensetning av lærerstaben som tilfredsstiller de nye kravene til kompetanse – må ha totalt minst *fem* undervisningsårsverk.

Departementet foreslår derfor at det for skoler med ungdomstrinn som har mindre enn 60¹ elever og færre enn 5 lærerårsverk, åpnes for at kravet til kompetanse for undervisning kan fravikes dersom det er nødvendig. For å understreke at også disse skolene skal overholde krav til kompetanse for undervisning så langt det lar seg gjøre, forutsettes det at det gjøres en nødvendighetsvurdering før kravet til kompetanse fravikes. Skoleeier skal bestrebe seg på å oppfylle kompetansekravene i størst mulig grad. Det pekes her også på langsiktig arbeid med å stimulere allerede tilsatt personale til å videreutdanne seg, i forbindelse med utlysning/ nytilsetting og på andre måter.

Det understrekes at kravene til kompetanse ved tilsetting opprettholdes ved disse skolene.

Endelige GSI-tall fra 2009-10 viser at det er i overkant av 400 ordinære kommunale, interkommunale, fylkeskommunale, statlige og private skoler som oppgir å ha mellom to og 60 elever på ungdomstrinnet.

Når det gjelder skoler med små barnetrinn, gjør ikke samme problemstilling seg gjeldende. Dette fordi det i den nye grunnskolelærerutdanningen for 1.-7. trinn blir obligatorisk med 30 studiepoeng i norsk/samisk og matematikk. Alle lærerne som er utdannet herfra vil derfor oppfylle kompetansekravet for undervisning på barnetrinnet.

2.4.4 Unntak ved mangel på lærere med undervisningskompetanse (femte ledd i § 10-1)

Ved andre skoler enn skoler med ungdomstrinn med færre enn 60 elever og færre enn 5 årsverk, vil det også kunne oppstå tilfeller hvor skolen ikke har, eller ikke klarer å skaffe tilstrekkelige lærere med fagkompetanse i tråd med de nye bestemmelsene. For å få gjennomført den undervisning elevene har krav på, mener departementet at det er nødvendig med en mulighet for å fravike kravet om fagkompetanse ved at det åpnes for å bruke lærere i undervisningen uten tilstrekkelige kvalifikasjoner. Forutsetningen er at skolen ikke har nok kvalifiserte lærere i faget. For at dette skal være tilfelle forutsettes at

¹ Basert på tall for skolestørrelse og undervisningsårsverk i GSI.

skoleeier først gjør det som er mulig å få til ved for eksempel å omdisponere allerede tilsatte lærere i virksomheten (kommunen/fylkeskommunen), å skaffe vikar eller å lyse ut stillingen på nytt. Skoleeier skal forsøke de alternative tiltak som er aktuelle. I dette ligger imidlertid ingen krav om å avslutte eller endre noe arbeidsforhold med dette som begrunnelse, eller om å tilsette flere lærere enn det egentlig er behov for.

Departementet har vurdert om det i tillegg til kravet om at skolen *ikke har nok kvalifiserte lærere i faget*, også skulle stilles krav om at det *ikke kan tilsettes nye lærere* for å kunne fravike kompetansekraven for undervisning. Departementet mener imidlertid at et slikt krav blir for strengt og vil kunne få økonomiske konsekvenser i det det vil kunne resultere i at det må ansettes flere lærere enn de ellers ville hatt. Departementet mener imidlertid likevel at skolene i sine tilsetninger må ta hensyn til hvilken kompetanse de har behov for for å oppfylle kravene i forhold til undervisning.

For å kunne fravike kravet for kompetanse ved undervisning, må det, som ved unntaket for små ungdomsskoler, gjøres en konkret vurdering av at dette er nødvendig. Dersom forutsetningene er oppfylt, gis skoleeier anledning til å fatte en beslutning om at enkeltlærere uten å oppfylle kompetanseekravene kan undervise i de enkelte fag. Skoleeier vil være forpliktet til å vurdere situasjonen på nytt minst en gang i året.

2.4.5 Tilsetting på vilkår

I gjeldende forskrift § 14-5 gis det anledning til å tilsette morsmålslærere samt lærere innen yrkesfag i videregående skole med vilkår om fullført utdanning. Dette gjelder søkere som har fagutdanning, men mangler pedagogisk utdanning. Departementet er kjent med at det også ellers i grunnopplæringen er enkelte steder hvor det har utviklet seg en tilsvarende praksis. Tilsetting skjer da når søkere mangler en del av utdanningen på tilsettingstidspunktet og det ellers er vanskelig å fylle stillingene med fullt kvalifiserte søkere.

I situasjoner hvor det er vanskelig å få tak i kvalifiserte søkere, ser departementet behovet for en bestemmelse som gir en slik mulighet. Det foreslås således en ny bestemmelse som gir adgang til å tilsette på vilkår om at påbegynt utdanning fullføres. Dette kan bare gjøres dersom det ikke er aktuelle søkere som fyller alle kompetansevilkår. Arbeidsgiver og arbeidstaker avtaler lengden på tilsettingen. Lengden på tilsettingen skal ha sammenheng med den tid det er behov for, for å få fullført den påbegynte utdanningen. I dette ligger en begrensning på hvor lenge det kan avtales at tilsettingen skal være.

Bestemmelsen foreslås å gjelde både fagkompetanse og pedagogisk kompetanse. Bestemmelsen vil i sin helhet erstatte § 14-5 i forskriften til opplæringslova.

Videre foreslås det at for den som er tilsettes på vilkår, gjelder ikke kravet om kompetanse for undervisning. Skoleeier bør imidlertid anstrenge seg slik at den som er tilsatt på vilkår

i størst mulig grad underviser i det vedkommende har kompetanse i eller er i ferd med å opparbeide seg kompetanse i.

2.4.6 Undervisningspersonale med kompetanse fra før endringer i lov og forskrift. Ikrafttredelse.

Ved nye regler om kompetansekrav for undervisning oppstår spørsmålet om i hvilken grad disse skal gjelde for allerede utdannede lærere. Tilsvarende spørsmål vil oppstå ved endring i forskriften i reglene om kompetansekrav ved tilsetting. Selv om dette høringsnotatet kun gjelder lovendringen og ikke forskriftsendringene, vil spørsmålet om reglenes anvendelse på allerede utdannede lærere måtte vurderes helhetlig både for nytt lovkrav om kompetanse for undervisning, for detaljerte kompetansekrav for undervisning i forskrift, samt for endring i kompetansekravene for tilsetting i forskrift.

Ved tidligere endringer av kompetansekravene for tilsetting har det vært bestemt at nye regler ikke skal få innvirkning for allerede kvalifiserte lærere. Det følger av dagens forskrift § 14-9 at alle som har utdanning etter tidligere regler, eller som har fått dispensasjon fra tidligere lærerutdanningskrav, fremdeles vil ha gyldig kompetanse for å bli tilsatt i undervisningsstilling.

Dersom forslagene om nye kompetansekrav for tilsetting skulle gjelde også for dagens lærere, ville de som ikke fyller de nye kravene kunne være utelukket fra å skifte lærerjobb uten å gjennomføre videreutdanning. Dette vil være en vanskelig og urimelig konsekvens for den enkelte lærer som blir berørt. På sikt vil det også medføre mindre mobilitet i lærerstaben blant lærere med ”gammel” utdanning og kompetanse. Også i forhold til kravet til kompetanse for å undervise, vil det bli både urimelig for den enkelte lærer, og svært vanskelig for skoleeiere om dagens lærere plutselig ikke skulle være kompetente til å undervise i ”sine” fag.

Departementet foreslår derfor at de nye lov- og forskriftskravene til kompetanse ikke gjøres gjeldende for lærere som har kompetanse som tilfredsstilte kravene fra før de nye bestemmelsene trer i kraft. Disse lærerne stilles således ikke overfor nye kompetansekrav verken for å kunne fortsette i sine stillinger, ved søking på ny tilsetting eller for å undervise. De nye bestemmelsene vil i grunnskolen gjelde for de som utdannes fra grunnskolelærerutdanningene og andre lærerutdanninger med virkning fra skoleårets start 2014. En forventer likevel at kommuner i størst mulig grad tar hensyn til behov for lærere med kompetanse i undervisningsfagene sine i sin tilsettingspolitikk og ved utnyttelse av lærerstaben.

De nye bestemmelsene om krav til relevant kompetanse for undervisning foreslås i å tre i kraft fra og med skoleåret 2014.

I St.meld. nr 11 (2008-2009) gis det uttrykk for at for videregående opplæring kan krav om kompetanse for å undervise i fag innføres tidligere, siden det her ikke foreslås endringer i utdanningene. Departementet anbefaler at bestemmelsene om kompetansekrav til undervisning i videregående skole innføres med virkning fra 2012 og ønsker høringsinstansenes syn på hvorvidt dette er ønskelig.

2.4.7 Kompetansekrav til undervisningspersonalet ved private skoler

Private skoler godkjent etter privatskolelova må i dag forholde seg til kompetansekravene i opplæringslova med forskrift (Privatskolelova § 4-2). Departementet foreslår ingen endringer i dette. Dette innebærer at kravene om kompetanse for undervisning og tilsvarende unntak som for kommunale grunnskoler og fylkeskommunale/statlige videregående skoler, gjøres gjeldende for privatskoler. Også bestemmelsene om midlertidig tilsatte og tilsetting på vilkår foreslås å få tilsvarende anvendelse for privatskolelova.

2.4.8 Kompetansekrav for undervisning i samisk

Departementet foreslår at der kompetansereglene stiller krav til kompetanse i faget norsk, stilles tilsvarende krav for faget samisk. Departementet mener at norsk og samisk som førstespråk bør likestilles. Når det i bestemmelsene om krav til kompetanse i lov eller forskrift brukes betegnelsen norsk/samisk, vil dette for samisk gjelde samisk som førstespråk. Det vil således i forskriften bli foreslått at det kreves 30 studiepoeng for å undervise i samisk på barnetrinnet og 60 studiepoeng på ungdomstrinnet og i videregående skole.

Departementet er kjent med at det vil kunne være særlige utfordringer i forhold til å skaffe lærere med tilstrekkelig kompetanse i samisk. Departementet mener likevel at kravene til kompetanse bør være de samme. Dersom vilkårene er oppfylt, vil imidlertid kravene kunne fravikes i de enkelte tilfelle etter de generelle bestemmelsene.

2.4.9 Økonomiske og administrative kostnader

Krav til formell kompetanse for å undervise i fag vil ha betydning for sammensetningen av personalet på skolene.

Hvis kravet skulle gjelde fullt ut med en gang, det vil si også omfatte lærere som allerede i dag er ansatt i skolen, ville konsekvensene for skoleeierne kunne bli store siden lærere som er utdannet etter gammel ordning ikke nødvendigvis vil oppfylle nye krav til kompetanse for å undervise. Et krav om kompetanse for å kunne undervise uten unntaksmuligheter ville kunne medføre at det for mange skoler ble svært utfordrende å skaffe lærere som samlet ville ha kompetanse for å gi undervisning i alle timer og i alle

fag. Dette ville særlig være tilfelle for svært små ungdomsskoler. For barnetrinnet vil alle nyutdannede lærere fra den nye utdanningen for 1-7. trinn innfri det nye kravet, jf. at minst 30 studiepoeng både i norsk og matematikk er obligatorisk for disse.

For å unngå uheldige konsekvenser både i forhold til den enkelte lærer og i forhold til kommune/fylkeskommune/privat skoleeier, er det således foreslått unntak både for lærere som er utdannet etter tidligere lærerutdanning, for skoler med små ungdomstrinn og for skoler som vil ha vesentlige problemer med å få tak i personale. Se nærmere om dette foran i pkt. 2.4. Det vil således skje en gradvis innføring av nye kompetanseregler ved at de kun vil gjelde for de som tar utdanning etter at bestemmelsene er trådt i kraft. Videre skal det ikke være nødvendig for en skole å øke personalressursene for undervisning på grunn av et slikt krav. En slik løsning med betydelige overgangs- og unntaksordninger vil ha de minste økonomiske, administrative og praktiske konsekvenser for skoleeier.

Skoleeier vil måtte ta hensyn til et krav om kompetanse for undervisning både ved planlegging og bruk av personalet på den enkelte skole, men også i forhold til tilsettinger. Skoleeier skal til en hver tid samlet ha den kompetanse den trenger. Enkelte tilsettingsprosesser vil således kunne bli noe mer komplisert, antakelig særlig for små skoleeiere og der det er få søkere til utlyste lærerstillinger. Enkelte skoleeiere vil derfor måtte gjøre vurderinger i forhold til unntaksbestemmelsene. Etter departementets vurdering vil imidlertid merarbeidet i forhold til hva de uansett må gjøre i forhold til tilsettinger og planlegging av bruken av undervisningsstaben, ikke være stort, og eventuelle økte administrative konsekvensene av dette vil således bli små.

Videre skal nevnes at lærere i dag lønnes etter tariffavtaler som i hovedsak gir lønn etter formalkompetanse (grunnlønn) og ansiennitet. Så lenge allmennlærerutdanningen har vært 4-årig, har de som har blitt uteksaminert hatt kompetanse og grunnlønn som adjunkter. De foreslåtte endringene i grunnskolelærerutdanningene med påfølgende endringer i opplæringslov og forskrifter, innebærer i seg selv ingen økning av de eksisterende lønnskostnader fordi også de nye utdanningene er 4-årige.

På bakgrunn av de foreslåtte løsningene med betydelige tilpasninger både for lærere med utdanning fra tidligere og i forhold til unntaksmulighetene, vil det foreslåtte krav til kompetanse for undervisning, etter departementets vurdering, ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Departementet ber imidlertid om høringsinstansenes synspunkter på dette da det er vanskelig å overskue alle de praktiske konsekvensene av de foreslåtte endringene i regelverket. Uttalelsene i høringen vil bli tillagt stor vekt ved eventuell utforming av endrede kompetansekrav.

2.5 Forslag til ny lovtekst (uthevet skrift)

2.5.1 Opplæringslova

Ny § 10-1 Kompetansekrav for undervisningspersonale

Den som skal tilsetjast i undervisningsstilling i grunnskolen og den vidaregåande skolen, skal ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse. Departementet gir nærmare forskrifter om krav til utdanning og praksis for den som skal tilsetjast i undervisningsstillinger på ulike årstrinn og i ulike skoleslag.

Tilsette som skal undervise må ha relevant kompetanse i dei faga det skal undervisast i. På årstrinna 1 – 7 kan det likevel undervisast i andre fag enn norsk/samisk og matematikk utan slik fagkompetanse. Departementet gir nærmare forskrifter om kva som er relevant kompetanse.

Kravet til kompetanse for undervisning i andre ledd gjeld ikkje for den som er mellombels tilsett etter § 10-6 eller etter arbeidsmiljøloven, for den som er tilsett på vilkår etter §(ny) om tilsetjing på vilkår, eller for den som før denne bestemmelse med forskrifter tredde i kraft, hadde kompetanse som tilfredsstilte kravene til tilsetjing i undervisningsstilling som da gjaldt. Tilsvarende gjeld for den som har fått moglegheit til å fullføre allmennlærerutdanning etter dette tidspunkt.

Ved skoler med årstrinn 8 – 10, der desse årstrinna har færre enn 60 elevar og færre enn 5 lærarårsverk, kan bestemmelsen om krav til kompetanse for å undervise om naudsynt fravikast for desse årstrinna.

På andre skoler enn dei omhandla i fjerde ledd, kan skoleeigar om naudsynt avgjere at ein tilsett i undervisningsstilling kan undervise utan å oppfylle kompetansekrava til undervisning i det enkelte fag i dei tilfella der skolen ikkje har nok kvalifisert undervisningspersonale i faget. Dette må det takast stilling til for kvart skoleår.

Endret § 10-6 Mellombels tilsetjing

Dersom det ikkje er søkjarar som fyller kompetansekrava for tilsetjing i § 10 første ledd, kan andre tilsetjast mellombels. Med mindre det er avtalt ein kortare tilsetjingsperiode, skal tilsetjinga vare til og med 31. juli.

Ny § om tilsetjing på vilkår (jf forskriften § 14-5)

Når det til utlyst undervisningsstilling ikkje er søkarar som fyller alle kompetansekrava for stillinga etter denne lova med tilhøyrande forskrifter, kan ein annan søkjar som er i gang med relevant utdanning, tilsetjast på det vilkår at utdanninga blir fullført. Arbeidsgivar og arbeidstakar avtaler lengda på tilsetjing på vilkår, under omsyn til omfanget av stillinga, lengda på utdanninga og kor tilgjengelig utdanningstilbodet er.

2.5.2 Privatskolelova

Endret § 4-2 andre ledd skal lyde:

Opplæringslovas § 10-6 og § (ny) om mellombels tilsetjing og tilsetjing på vilkår gjeld tilsvarende etter privatskolelova.

2.6 Merknader til lovtekst

Endring i § 10-1 første ledd: I første ledd gjøres ingen substansielle endringer. Eneste endring er at begrepet ”årssteg” endres til ”årstrinn”. Endringen gjøres kun for at begrepsbruken i opplæringslova skal bli lik. Årstrinn er den vanlige betegnelsen ellers i loven.

Ny § 10-1 andre ledd: Her innføres et nytt krav om å ha relevant kompetanse i de fag det skal undervises i. For barnetrinnet gjelder dette nye kravet kun for fagene norsk/samisk og matematikk. For samisk gjelder dette kun samisk som førstespråk.

Ny § 10-1 tredje ledd: Det fastslås at kravet til kompetanse for å undervise ikke gjelder for de som midlertidig tilsatt, for de som er tilsatt på vilkår, og for de som før denne bestemmelsen med forskrifter trådte i kraft, hadde kompetanse som da tilfredsstilte kravene. I gruppen med kompetanse fra tidligere er inkludert de som hadde fått dispensasjon etter tidligere regler. Også de med tilfredsstillende undervisningskompetanse fra tidligere, men som på da var i annen type jobb, vil være inkludert her. Det skal altså være mulig for den som fra før hadde lærerutdanning å søke undervisningsjobb i skolen og praktisere denne uten nye kompetansekrav for undervisning, uavhengig av om vedkommende var i slik jobb da bestemmelsene trådte i kraft eller ikke. For de som hadde påbegynt, men ikke fullført en utdanning når bestemmelsene trer i kraft, vil imidlertid ny krav om kompetanse for undervisning gjelde. Siste punktum i tredje ledd skal sikre at alle som etter overgangsregler mellom gammel almenlærerutdanning og ny grunnskoleutdanning får anledning til å fullføre sin utdanning etter gammelt system, ikke skal bli stilt overfor nye krav uten å ha en utdanning som er tilpasset denne.

Ny § 10-1 fjerde ledd : For skoler med små ungdomstrinn åpnes her for å fravike kravet om kompetanse for undervisning. Med færre enn 5 årsverk menes inntil 5 undervisningsstillinger (500%) inklusive tid til funksjonsoppgaver som utløser redusert leseplikt fastsatt i sentrale tariffavtaler mellom partene (kontaktlærer, rådgiver/sosiallærer og kontaktlærer for elevrådet). For å kunne fravike kravet er det en forutsetning at dette er nødvendig.

Ny § 10-1 femte ledd: Også for andre skoler enn små ungdomsskoler kan skoleeier om nødvendig beslutte at enkeltlærere kan undervise uten å ha oppfylt kravet til kompetanse. Det må her fattes en konkret beslutning for hver lærer det gjelder. Det må også tas stilling til dette for hvert nye skoleår.

Utgangspunktet er at i tilfelle der skolen ikke har nok lærere som fyller kompetansekravene til undervisning, skal skoleeier så langt det er mulig søke å dekke kompetansebehovet ved å omdisponere lærere i virksomheten eller lyse ut stillingen.

Dersom det likevel ikke er mulig å skaffe kvalifiserte lærere, kan det imidlertid besluttes at en lærer uten nødvendig undervisningskompetanse underviser.

Endring i lov og forskrifter skal i seg selv ikke gi grunnlag for oppsigelser. Skoleeiers forpliktelser til å skaffe kvalifisert personale er begrenset av de tilsattes vanlige juridiske rettigheter i forhold til tilsetningsvilkår.

Endring i § 10-6: Det foreslås en presisering av at denne bestemmelsen gjelder kompetansekrav for tilsetting. Endringen er ikke ment å skulle innebære noen realitetsendring.

Ny § om tilsetting på vilkår: Denne paragrafen erstatter § 14-5 i gjeldende forskrift til opplæringslova og gjøres gjeldende for både grunnskole og videregående skole og utvides fra å gjelde krav om pedagogisk og yrkesteoritisk utdanning innen yrkesfag til å gjelde lærerkandidater i grunnskole og videregående skole som ikke har endelig avsluttet sin utdanning på tilsettingstidspunktet. Dersom utdanningen ikke fullføres innen avtalt tidsfrist, faller grunnlaget for tilsetting bort ved fristens utløp. Det forutsettes likevel at den som er tilsatt på vilkår, sies opp på ordinær måte under henvisning til denne paragrafen.

3 Fylkeskommunalt norsk videregående tilbud i utlandet

3.1 Bakgrunn

Med hjemmel i opplæringslovas forsøksparagraf (§1-4) har departementet i 2009 gitt Troms fylkeskommune tillatelse til i samarbeid med russiske myndigheter å utprøve en ordning med norsk-russisk videregående skole i Murmansk. På tilsvarende måte har Akershus fylkeskommune i 2010 fått tillatelse til i samarbeid med russiske myndigheter å utprøve en ordning med norsk-russisk videregående skole i Moskva. Tidligere har Moskvaskolen vært drevet uten noen formell godkjenning etter opplæringslova. Den har fått midler over statsbudsjettet til driften. Det er nå innvilget forsøk, slik at det er gitt tidsbegrenset tillatelse til å gjøre avvik fra opplæringslovas virkeområde slik at loven kan få anvendelse utenfor riket. Derneft er det åpnet for at det kan gjøres de avvik fra loven og forskriftene til loven som har vært ansett som nødvendige tilpasninger for at disse ordningene kan fungere. Dette innebærer bl.a. at det er åpnet mulighet for at russiske elever i forsøksperioden kan benytte tidligere læreplan i norsk som andrespråk (NOA-planen), men ellers følger læreplanene etter *Kunnskapsløftet*. (Hva som eventuelt skal bli framtidig ordning for norskfaget, må bl.a. ses i lys av innstillingen fra Østbergutvalget (NOU 2010:7 *Mangfold og mestring*), som generelt har sett på situasjonen til fremmedspråklige).

Departementet har lagt til grunn at en forutsetning for at denne framgangsmåten skal være tillatt, er at den bygger på frivillighet fra de impliserte parter, både på myndighetssiden og elevsiden i berørte land.

Ved de nevnte skolene går det både norske og russiske elever. Læreplanen er tilpasset både norske og russiske læreplaner, og undervisningsspråket er både norsk, engelsk og russisk. De norske elevene tar tredje og siste året på videregående skole her, mens de russiske elevene tar et ekstra år i forhold til russisk opplæring. Både de norske og de russiske elevene får utstedt norsk vitnemål for videregående opplæring når de har bestått (med tilhørende formell studiekompetanse).

Departementet har, etter en fornyet juridisk vurdering i forbindelse med sakene om forsøk, kommet til at det er behov for en formalisering av slike ordninger, og mener det bør fastsettes en åpning i loven for at slike ordninger kan gjøres permanente innen klare rammer.

3.2 Gjeldende rett

Opplæringslovas § 1-2 har noen bestemmelser om lovens virkeområde. Det geografiske virkeområde er ikke uttrykkelig regulert der, men dette er omtalt i forarbeidene til loven (Ot.prp. nr. 46 (1997-98)). Av disse lovpremissene følger at opplæringslovas geografiske virkeområde er i Norge, dvs at loven i utgangspunktet gjelder for undervisningstilbud som gis i Norge og ikke for undervisningstilbud som er fysisk lokalisert utenfor Norge. Dessuten er det med hjemmel i svalbardloven gitt forskrift som fastsetter at opplæringslova gjelder på Svalbard så langt den etter forholdene passer (departementet er gitt myndighet til å avgjøre hvor langt den passer).

3.3 Departementets vurdering

Som ledd i internasjonaliseringen og positiv utveksling og utvikling landene i mellom har det fra norsk hold vært sett med velvilje på at Akershus fylkeskommune gjennom flere år har hatt et samarbeid med russiske skolemyndigheter om en norsk-russisk videregående skole i Moskva (NRVS). Tilsvarende vil gjelde for den nylig etablerte norsk-russiske videregående skolen i Murmansk som Troms fylkeskommune står bak på norsk side. Det er naturlig å legge til rette for at en slik utvikling kan fortsette. Samtidig er det viktig at en slik utvikling på skoleområdet kan skje innen klare rammer. Så langt det er tale om skolevirksomhet i utlandet der formålet er å kunne utstede norsk vitnemål for bestått videregående opplæring, bør dette skje med utgangspunkt i opplæringslovas system med tilhørende forskrifter. Likevel må det tas høyde for at det neppe vil være mulig å gjennomføre slike opplegg som skjer i utlandet, ved samarbeid med utenlandsk utdanningsmyndighet, og der utenlandske elever også er med, dersom det ikke er rom for tilpasning av de rammene som ellers gjelder.

Som eksempel på dette tilpasningsbehovet, vises det til det som er sagt ovenfor om at russiske elever i forsøksperioden fortsatt kan benytte NOA-planen i norsk. Som et annet eksempel kan nevnes at det av praktiske årsaker har blitt gitt tillatelse til at russiske lærere ikke må fremlegge politiattest (dette gjelder ikke norske lærere som benyttes, da denne ordningen er etablert som system i Norge). Hvilke tilpasningsbehov som er nødvendig kan

vanskelig fastslås generelt og en gang for alle, men bør avhenge av en konkret forsvarlighetsvurdering i det enkelte tilfellet. Dette taler for at opplæringslova bør innholde en dispensasjonsordning som kan anvendes i slike tilfelle.

For øvrig mener departementet det kun bør være aktuelt å ha denne muligheten innenfor videregående opplæring. Per i dag har det heller ikke kommet noe ønske om å etablere et slikt fellesprosjekt på grunnskoleområdet der to land er involvert i prosjektet. For grunnskolen ville en rekke andre hensyn komme inn, bl.a. fordi det er obligatorisk skole for yngre barn, som eventuelt måtte vurderes nærmere.

3.4 Departementets forslag

Departementet foreslår at det i opplæringslova § 1-2 om lovens virkeområde tas inn et nytt fjerde ledd der departementet etter søknad fra fylkeskommunen kan gi tillatelse til at opplæringslova anvendes utenfor riket, slik at en norsk fylkeskommune kan stå ansvarlig for en videregående skole i utlandet der formålet er at elevene skal få norsk vitnemål når opplæringen er fullført og bestått. Dessuten bør det fastsettes at så langt det er forsvarlig, kan departementet også gi slik dispensasjon fra bestemmelser i loven og forskriftene til loven, som er nødvendig for at dette kan gjennomføres. Det bør også være en eksplisitt hjemmel for at betingelsene kan endres når forholdene tilsier det, og at tillatelsen til å gi videregående opplæring i utlandet om nødvendig kan trekkes tilbake. Dette kun som en sikkerhetsventil dersom særlige forhold gjør dette nødvendig. Når det gjelder hvilke forhold som kan tilsi at betingelsene bør kunne endres, kan særlig nevnes det forhold at det skjer endringer i regelverket som gjelder videregående opplæring som skjer i Norge. Det må foreligge en kvalifisert grunn for at vilkårene om at ”forholdene tilsier det”, skal kunne sies å foreligge. Tillatelsen til å stå ansvarlig for videregående skole i utlandet bør kunne trekkes tilbake dersom skolen ikke drives forsvarlig eller virksomheten på annen måte forårsaker uforholdsmessige negative konsekvenser for elevene. Det må foretas en konkret og kvalifisert nødvendighetsvurdering for at en gitt tillatelse skal kunne trekkes tilbake.

Departementet legger til grunn at en forutsetning for at et slikt opplæringstilbud kan gjennomføres er at alle parter, både myndigheter og elever i berørte land, deltar frivillig.

3.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Siden det forutsettes frivillighet, vil staten ikke få ytterligere ugifter ved at fylkeskommuner går inn i opplegg med videregående opplæring i utlandet, bortsett fra at staten vil kunne få visse utgifter med gjennomføring av eksamen og i tilknytning til tilsyn. Ellers må berørte fylkeskommuner ta på seg de økonomiske og administrative konsekvenser som blir en konsekvens av de konkrete oppleggene det søkes om tillatelse til å gjennomføre.

3.6 Forslag til lovtekst

Nytt fjerde ledd i opplæringslovens § 1-2 *Verkeområdet for lova*:

Departementet kan etter søknad fra fylkeskommunen gi tillatelse til at opplæringslova anvendes utenfor riket, slik at fylkeskommunen kan stå ansvarlig for en videregående skole i utlandet der formålet er at elevene skal få norsk vitnemål når opplæringen er fullført og bestått. Så langt det er forsvarlig kan departementet også gi dispensasjon fra bestemmelser i loven og forskriftene til loven som er nødvendig for at dette kan gjennomføres. Departementet kan endre de betingelser som er gitt i dispensasjonen når forholdene tilsier det, og kan om nødvendig også tilbakekalle tillatelsen som er gitt i medhold av første setning.

3.7 Merknader til lovforslaget

Endringen i § 1-2 *Verkeområdet for lova*, består i at paragrafen får et nytt fjerde ledd om at departementet etter søknad fra fylkeskommunen kan gi tillatelse til at loven kan anvendes utenfor riket, med tilhørende dispensasjonsmulighet ut fra en forsvarlighetsvurdering (her må ulike hensyn avveies ut fra en konkret vurdering – både praktiske behov og hensynet til elevene og samfunnet), slik at det blir mulig for fylkekommunen å stå ansvarlig for en videregående skole i utlandet der formålet er at elevene skal få norsk vitnemål når opplæringen er fullført og bestått. Dessuten er det fastsatt mulighet for at betingelsene kan endres når forholdene tilsier det og at tillatelsen til å drive videregående opplæring i utlandet om nødvendig kan kalles tilbake (se nærmere omtale i punkt 3.4). Ordningen vil kunne omfatte både norske og utenlandske elever, men må baseres på frivillig deltakelse. Det vil kunne fastsettes ulike betingelser avhengig av om elevene er norske eller utenlandske ut fra nødvendighets- og rimelighetshensyn.

4 Rett til utvidet opplæringstid i private videregående skoler

4.1 Bakgrunn for forslaget

Regelverket som regulerer rett til utvidet tid i videregående opplæring ble innført i forbindelse med Reform-94.

I Ot.prp. nr. 55 (2008-2009) ble minoritetsspråklige elever som har rett til særskilt språkopplæring også gitt samme rettighet.

I Ot.prp. nr. 55 (2008-2009) ble videre rettstilstanden om ekstra opplæringstid i videregående opplæring redegjort for. I kapittel 5.2 heter det:

”Elevar i vidaregåande opplæring etter privatskolelova som har rett til spesialundervisning etter privatskolelova § 3-6, har ikkje same rett til ekstra opplæringstid som elevar i offentleg vidaregåande opplæring. Føresegnene i privatskolelova gjeld uttømmande for elevar i skolar godkjende etter privatskolelova, og

sidan privatskolelova verken viser til opplæringslova § 3-1 femte ledd eller har ei tilsvarende føresegn, har elevar i private skolar ikkje slik rett til inntil to år ekstra vidaregåande opplæring.”

Gjennom enkeltsaker og generelle henvendelser, har det fremkommet at det er vanlig praksis ved flere private vidaregåande skoler at elever benytter sine rettigheter til utvidet tid etter opplæringslova til å følge opplæringen på 4. og 5. året ved private skoler med rett til statstilskudd. Dette tyder på at disse elevene ikke har mottatt tilstrekkelig informasjon om at de ikke har anledning til å følge opplæringen i utvidet tid ved privatskolen de er elev på. Klargjøring av at denne retten må tas ut i offentlige skoler kan ha ført til at elever og foreldre har havnet i en vanskelig situasjon de selv ikke er skyld i.

Etter søknad har Utdanningsdirektoratet gitt noen skoler dispensasjon fra privatskolelova § 2-2 om annen virksomhet, slik at skolene på frivillig basis har kunnet drive opplæring av elever på vegne av fylkeskommunen. Videre ble det i revidert nasjonalbudsjett (Meld. St. 2 (2009-2010) foreslått for skoleåret 2010-2011 at bevilgningene på kap. 228, postene 71 Private vidaregåande skoler, 74 Private vidaregåande skoler i utlandet og 75 Private skoler for funksjonshemmede elever kan anvendes til inntil to år ekstra vidaregåande opplæring i private skoler for elever som har rett til inntil to år ekstra offentlig vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 3-1 femte ledd, jf. opplæringslova § 5-1.

Muligheten for dispensasjon fra privatskolelova § 2-2 om annen virksomhet og ordningen redegjort for i revidert nasjonalbudsjett fjerner usikkerheten for elever som våren 2010 fulgte opplæring på 4. og 5. året i private vidaregåande skoler. En varig likebehandling krever en regelendring.

4.2 Gjeldende rett

I opplæringslova § 3-1 heter det i femte ledd:

Elev som etter reglane i kapittel 5 har rett til spesialundervisning, har rett til vidaregåande opplæring i inntil to år ekstra når eleven treng det i forhold til opplæringsmåla for den enkelte. Før fylkeskommunen gjer vedtak om utvida opplæringstid, skal det liggje føre sakkunnig vurdering av dei særlege behova eleven har. Retten gjeld også for elevar som har rett til opplæring i og på teiknspråk etter § 3-9, rett til opplæring i punktskrift etter § 3-10 eller rett til særskild språkopplæring etter § 3-12.

Retten til å få utvidet tid i vidaregåande opplæring er altså lovfestet i opplæringslova § 3-1. Ansvarlig for slik vidaregåande opplæring etter opplæringslova er fylkeskommunen.

Det er ingen tilsvarende rettighetsbestemmelse i privatskolelova. Elever som etter å ha fullført privat vidaregåande opplæring fyller vilkårene i opplæringslova § 3-1 femte ledd, omfattes imidlertid også av fylkeskommunens ansvar. Dette innebærer at oppfyllelsen av retten til utvidet tid gis som offentlig opplæring. Det er derfor understreket i *Ot.prp. nr. 55*

(2008-2009) at det er viktig at det blir informert om dette til de som velger privatskole i stedet for offentlig videregående opplæring.

Rett til særskilt språkopplæring og spesialundervisning for elever i private skoler følger henholdsvis av privatskolelova §§ 3-5 og 3-6.

Elever i private skoler har ikke tilsvarende rettigheter som elever i offentlig skole har til opplæring i og på tegnspråk etter § 3-9 og rett til opplæring i punktskrift etter § 3-10 da tilsvarende rett ikke er innført i privatskolelova. Elever i private skoler vil derfor måtte få disse behovene dekket gjennom de generelle reglene om spesialundervisning.

4.3 Departementets vurderinger

Kunnskapsdepartementet mener at dagens lovverk hvor retten til to år ekstra på videregående skole må tas ut ved offentlig skole, ikke er tilfredsstillende. Bakgrunnen for dette er at bytte av skole til et tilbud i den fylkeskommunale opplæringen underveis i opplæringsløpet kan vanskeliggjøre elevenes fullføring. Dette understrekes av at mange av elevene dette gjelder for allerede er i en vanskelig situasjon. For en elev som allerede har begynt på en privat skole og hvor det senere viser seg at eleven har behov for ekstra tid, vil et skolebytte lett kunne bli en tilleggsbelastning. Departementet ser det også som positivt at elever og foresatte som antar at det foreligger et behov for ekstra opplæringstid i videregående opplæring, reelt sett får like muligheter som andre elever til å velge privat skole. Departementet peker i den anledning på muligheten for at disse elevene ikke vil velge privat skole dersom de må gå over til offentlig skole etter det tredje året, selv om det i utgangspunktet er et ønske fra eleven og foresatte.

Departementet mener derfor det er hensiktsmessig med en lovendring der elever med rett til to år ekstra på videregående skole gis anledning til å ta disse årene på privat skole så langt tilsvarende rettighet følger av privatskolelova. Vilkårene for å ha slik rett foreslås det ingen endring i. Det er også fortsatt fylkeskommunen som skal fatte vedtak om dette. Det er således lite sannsynlig at lovendringen vil medføre at flere elever får utvidet tid på bakgrunn av lovforslaget.

På bakgrunn av at elever i private skoler ikke har tilsvarende rettigheter som elever i offentlig skole har til opplæring i og på tegnspråk og til opplæring i punktskrift, finner departementet at retten til utvidet tid ikke kan omfatte disse elevene. I praksis antas imidlertid at disse elevene vil kunne få mulighet for utvidet tid gjennom bestemmelsen som gjelder for elever med spesialundervisning. Departementet vil derfor foreslå at endringene skal omfatte elever med rett til spesialundervisning og elever med rett til særskilt språkopplæring etter privatskolelova, jf. privatskolelova §§ 3-5 og 3-6

4.4 Forslag

Departementet foreslår at retten til å få utvidet tid i videregående opplæring lovfestes også i privatskolelova, slik at elever kan velge å ta ut retten i private skoler med rett til

statstilskudd på tilsvarende vilkår som i offentlig skole. Departementet foreslår at retten lovfestes i privatskolelova § 3-3 fjerde ledd, sammen med retten til omvalg.

4.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget innebærer at elever som tar ut et fjerde og/eller femte år i en privat videregående skole, vil utløse statstilskudd etter vanlige satser for private videregående skoler. For elever som har rett til spesialundervisning ut over den ekstra opplæringstiden, skal dette dekkes av hjemfylket.

Kunnskapsdepartementet legger til grunn at forslaget til lovendring ikke vil medføre vesentlige bevilgningsendringer fordi det også i dag i praksis blir utbetalt statstilskudd for elever som følger opplæring på fjerde og femte året i private skoler. Dersom forslaget likevel skulle føre til at flere elever vil ta ut retten i en privat skole i stedet for i offentlig skole slik at statens utgifter øker, vil fylkeskommunene – som da vil få en mindre utgift – på vanlig måte bli trukket i rammen gjennom trekkordningen for elever i private skoler i inntektssystemet.

Departementet legger videre til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige administrative konsekvenser.

4.6 Forslag til lovtekst

Endringer i privatskolelova § 3-3 fjerde ledd:

Opplæringslova § 3-1 fjerde ledd om omval og § 3-1 femte ledd om opplæring i inntil to år ekstra gjeld tilsvarende så langt dei passar for elevar i vidaregåande skolar som er godkjende etter denne lova. Heimfylket gjer vedtak.

4.7 Merknader til lovforslaget

Forslaget innebærer at opplæringslova § 3-1 femte ledd om rett til inntil to år ekstra videregående opplæring så langt de passer også vil gjelde for elever i private videregående skoler. Elevene vil da få like muligheter til å benytte retten til utvidet tid i videregående opplæring i offentlig og privat skole. Elever som benytter retten i private videregående skoler vil følge normal opplæring og skolen vil motta statstilskudd etter den fastsatte satsen for det utdanningsprogram eleven følger. Utgifter til spesialundervisning vil følge de vanlige reglene i privatskolelova § 3-6. Det påpekes at det vil være valgfritt om den utvidede tiden tas ut i privat eller offentlig skole.

At bestemmelsen gjelder ”så langt den passer” innebærer at opplæringslova § 3-1 femte ledd om elever som har rett til opplæring i og på tegnspråk etter § 3-9 og rett til opplæring i punktskrift etter § 3-10 ikke vil gjelde for elever i private skoler. Dette fordi privatskolelova ikke har tilsvarende rettigheter som elever i private skoler og da heller ikke vil kunne utløse en rett til ekstra opplæringstid. Disse elevene vil imidlertid i praksis

kunne få mulighet for utvidet tid gjennom bestemmelsen som gjelder for elever med spesialundervisning.

Når det gjelder elever med rett til særskilt språkopplæring etter privatskolelova 3-5 understrekes det at retten til opplæring i inntil to år ekstra ikke gjelder for elever ved norske skoler i utlandet, jf. privatskolelova § 3-5 siste ledd.

5 Politiattest

5.1 Bakgrunn

Stortinget vedtok 11. mars 2010 ny politiregisterlov til erstatning for strafferegistreringsloven fra 1971. Det vises til Prop. 12 L (2009-2010), jfr. Ot. prp. nr. 108 (2008-2009) og Innst. 139 L (2009-2010). Politiregisterloven skal avløse strafferegistreringsloven fra 1971 som ”hovedloven” om bl.a. politiattester. Den planlegges å tre i kraft i løpet av høsten 2011 og vil inneholde de sentrale og grunnleggende bestemmelsene om politiattest. Hjemmel for å kreve fremlagt politiattest må imidlertid fortsatt inntas i spesiallovgivningen. Det samme gjelder hvilke konsekvenser anmerkninger på en politiattest skal få. Opplæringslova og privatskolelova som spesiallovgivning må derfor gjennomgå med tanke på eventuelle tilpasninger til politiregisterloven.

Et forslag til de første grunnleggende tilpasninger planlegges fremmet i en ikrafttredelsesproposisjon fra Justisdepartementet (JD) våren 2011. I denne vil det bl.a. bli fremmet forslag om endring av reglene om politiattest i opplæringslova og privatskolelova for å innføre tilsvarende bestemmelser i de to nevnte lovene som allerede er vedtatt inntatt i politiregisterlovens § 39 første ledd. Det vil si at det innføres bestemmelser om politiattest spesielt myntet på dem som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige.

Politiregisterlovens § 39 har vært gjenstand for bred høring i regi av JD og vil derfor ikke bli kommentert nærmere her. Imidlertid nevnes at Kunnskapsdepartementet ikke har funnet at det foreligger ”særlige grunner” (jfr. politiregisterlovens § 39 annet ledd) som skulle tilsi at færre eller flere straffebestemmelser burde anmerkes på politiattester etter opplæringslova og privatskolelova enn det som fremgår av politiregisterlovens § 39 første ledd.

I tillegg til disse endringene som foreslås i forbindelse med at politiregisterloven trer i kraft, er det behov for å vurdere om det må gjøres andre endringer i opplæringslova og privatskolelova. Oslo kommune har fremsatt et ønske om hjemmel for å kunne kreve politiattest av dem som blir ansatt i det årlige sommerskoletilbudet i Oslo kommune. En permanent hjemmel for dette finnes ikke i dag. Hittil har man her fra år til år søkt

dispensasjon etter en snever unntakshjemmel i forskrift til strafferegistreringsloven. Det har aldri vært meningen at denne skulle være en permanent hjemmel på området.

Endringer i opplæringslova og privatskolelova som foreslås i dette høringsbrevet planlegges vedtatt sommeren 2011 med ikrafttredelse fra det tidspunktet departementet bestemmer. Regler om politiattest i forbindelse med skolelignende aktivitetstilbud vil eventuelt kunne få et annet og tidligere ikrafttredelsestidspunkt.

Som omtalt nedenfor i pkt. 5.3.2 vil det på bakgrunn av en felles prosess med flere departementer kunne bli aktuelt med ytterligere lovendringer i forbindelse med ny politiregisterlov når det gjelder spørsmålet om politiattest og eventuelt krav om botid for dem som flytter til landet.

Om kommende forskriftsendringer for skoleområdet, se nedenfor under pkt. 5.3.4.

5.2 Gjeldende rett

Opplæringslovas bestemmelser om politiattest er inntatt i lovens § 10-9. Bestemmelsens første ledd er rettet mot grunnskolen. Her heter det at den som skal ansettes i grunnskolen må fremlegge politiattest. Attesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt eller dømt for seksuelle overgrep mot barn. Er man dømt for et slikt overgrep, kan man ikke bli ansatt i grunnskolen.

I bestemmelsens annet ledd heter det at kommunen, for grunnskolens vedkommende, også kan kreve fremlagt politiattest for andre personer som regelmessig oppholder seg i skolen. Denne bestemmelsen ble opprinnelig innført for å kunne kreve politiattest fremlagt også av personer som arbeider i skolefritidsordningen. For ansatte i skolefritidsordningen er det senere gitt egen hjemmel i opplæringslovas § 13-7, se nedenfor. I dag antas bestemmelsen i § 10-9 annet ledd først og fremst å rette seg mot for eksempel vaktmester-, rengjørings- og helsepersonell.

Bestemmelsens tredje ledd sier at den som skal ansettes i videregående skole også må fremlegge politiattest. Attesten skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt eller dømt for å ha begått seksuelle overgrep. For videregående opplærings vedkommende er det ikke krav om at det seksuelle overgrepet skal være rettet mot barn. På den annen side er det for videregående opplæring ikke noe forbud mot å bli ansatt i skolen dersom man er dømt for et slikt overgrep. Hvilke konsekvenser en slik overtredelse skal få i disse tilfellene, er noe ansettelsesmyndigheten i hvert enkelt tilfelle må vurdere.

De omtalte reglene gjelder tilsvarende for ansettelser i skolefritidsordningen og i musikk- og kulturskoler. Dette følger av opplæringslova, h.h.v. § 13-7 sjette ledd og § 13-6 annet ledd.

For private skoler med rett til statstilskudd følger kravet om politiattest av privatskolelovas § 4-3. Bestemmelsen er likelydende med opplæringslovas § 10-9.

Opplæringslovas regler om politiattest, § 10-9, gjelder også for private grunnskoler. Det følger av opplæringslovas § 2-12.

Forøvrig er det gitt utfyllende bestemmelser i kap. 15 i forskrift til opplæringslova og i kap. 8 i forskrift til privatskolelova. Her er inntatt bestemmelser om politiattesters innhold, fremgangsmåten ved utlysning av stillinger der det stilles krav om politiattest, behandling av politiattestene og om taushetsplikt.

Opplæringslovas bestemmelser om politiattest er ikke gjort gjeldende for ansettelse ved skoletilbud som eksempelvis Oslo kommunes årlige tilbud om sommerskole.

Departementet kan heller ikke se at andre bestemmelser kan brukes som permanent hjemmel for å kreve politiattest i disse tilfellene. I § 12 nr. 5 i forskrift til strafferegistreringsloven heter det at Politidirektoratet i ”andre tilfelle” kan samtykke til at det utferdiges politiattest. Dette er en unntaksbestemmelse som sjelden kommer til anvendelse og hvor man er avhengig av å innhente samtykke fra Politidirektoratet i hvert enkelt tilfelle. Hjemmelen er brukt hittil i forhold de årlige sommerskoletilbudene i Oslo kommune.

Det er gitt generelle bestemmelser om politiattester i dagens strafferegistreringslov som i 2011 vil bli avløst av den nylig vedtatte politiregisterloven. Selv om det er strafferegistreringsloven som pr. i dag er gjeldende rett, omtales her likevel politiregisterloven da denne er vedtatt og planlegges å tre i kraft fra høsten 2011.

Hvilke overtredelser i straffeloven som skal anmerkes på politiattester for personer som skal ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige, følger av politiregisterlovens § 39 første ledd. Dette er begrenset til straffbare forhold som anses relevante i forhold til å beskytte barn og unge, fortrinnsvis seksualforbrytelser, volds- og ransforbrytelser og narkotikaforbrytelser.

Hjemmelsgrunnlaget for å kunne kreve politiattest må fremdeles reguleres i spesiallovgivningen, for eksempel opplæringslova. Også bestemmelsene i politiregisterloven må tas hensyn til når de samlede kravene til politiattest skal vurderes. Det gjelder for eksempel hvor lenge en anmerkning skal fremgå av politiattesten. Dette reguleres i politiregisterlovens §§ 40 og 41.

Gjeldende rett på området for politiattester består altså *både* av regler i denne generelle lovgivningen – i dag strafferegistreringsloven, fra høsten 2011 politiregisterloven – og av regler inntatt i spesiallovgivningen, på vårt område opplæringslova og privatskolelova.

5.3 Departementets vurderinger

5.3.1 Konsekvenser av anmerkning på politiattesten

En regulering av hvilke *konsekvenser* en anmerkning på politiattesten skal få, må gjøres i spesiallovgivningen. Opplæringslova og privatskolelova har i dag bestemmelser om at seksuelle overgrep mot barn skal medføre yrkesforbud for dem som ansettes i grunnskolen. Det samme gjelder for skolefritidsordningen og musikk- og kulturskoler.

For videregående opplæring er ordningen en annen. Her er det opp til ansettelsesmyndigheten om en anmerkning på en politiattest skal få betydning i en konkret ansettelsessak.

Antallet lovovertridelser som skal anmerkes på politiattestene er gjennom den foreslåtte henvisningen til ny politiregisterlovs § 39 blitt en del utvidet. Blant annet skal også volds- og ransforbrytelser samt grov narkotikakriminalitet anmerkes. Spørsmålet er om dette medfører behov for endring i regelverket om konsekvenser av anmerkning på politiattesten.

Etter departementets syn er ikke dette alene grunn nok til å foreslå endringer i forhold til dagens bestemmelser om hvilke konsekvenser en anmerkning skal få. Departementet kan heller ikke på generelt grunnlag se noen grunn til at det er behov for endringer her.

Når det gjelder yrkesforbudet på grunnskolen kan noen hevde at dette forbudet hindrer overgrepere fra resosialisering og fratar dem muligheten for å komme tilbake i arbeid. Departementet understreker at denne lovreguleringen bare hindrer aktuelle lovovertredere i å få ansettelse i grunnskolen, skolefritidsordningen og musikk- og kulturskoler og ikke i annen type arbeid. Departementet ser på seksuelle overgrep mot barn som svært alvorlig og som klart diskvalifiserende fra arbeid i grunnskole, skolefritidsordning samt musikk- og kulturskole. Dette er steder hvor nettopp mange barn oppholder seg over lange perioder.

Departementet foreslår å fastholde dagens ordning slik at seksuelle overgrep mot barn fortsatt skal føre til ansettelsesforbud i grunnskole, skolefritidsordning og musikk- og kulturskole. For andre overtrედelsers vedkommende foreslås at angjeldende ansettelsesmyndighet selv må avgjøre hvilke konsekvenser et lovbrudd skal få. På den måten skjer ingen automatisk utestengning fra arbeidsforhold i skolen i flere tilfeller enn i dag. Samtidig vil en ansettelsesmyndighet, bl.a. gjennom ansettelsesintervju og andre undersøkelser, nærmere kunne gjøre seg kjent med bakgrunnen til den som tilbys en stilling. På den måten kan ulike hensyn bli ivaretatt gjennom en totalvurdering i hvert enkelt tilfelle.

For videregående opplæring, med langt større barn, mener departementet det er mer nærliggende med en ordning uten et generelt yrkesforbud, men hvor det er opp til arbeidsgiver å vurdere konsekvensene av anmerkninger på politiattesten.

På denne bakgrunn foreslås hverken å fjerne eller utvide det eksisterende yrkesforbudet. Departementet ber *spesielt om synspunkter fra høringsinstansene på dette spørsmålet.*

5.3.2 Politiattest for de som har bodd i andre land

Opplæringslova og privatskolelova krever at den som skal ansettes i skolen må legge frem politiattest. Det er ikke sagt noe nærmere om forholdet når den som skal ansettes har bodd i annet land og om eventuelle politiattester utstedt i *andre land*. Dagens strafferegistreringslov sier heller ikke noe om dette.

Etter hovedregelen i den nye politiregisterloven § 36 skal man imidlertid basere seg på opplysninger som fremkommer av den norske attesten. Etter § 36 nr. 1 likestilles imidlertid politiattest utstedt i annet EØS-land med norsk politiattest. Dette har sammenheng med Norges forpliktelser i henhold til EØS-avtalen. Her heter det at EØS-borgere ikke skal diskrimineres og at politiattester utstedt i deres hjemland må godtas. Det vises til at det i disse landene finnes forholdsvis pålitelige systemer for registrering av strafferettslige reaksjoner og videre at disse landenes straffelovgivning i stor grad er sammenfallende med den norske.

I politiregisterloven § 36 nr. 3 siste punktum heter det videre at det i lov eller forskrift gitt i medhold av lov kan stilles krav om inntil 5 års botid i Norge dersom det i forbindelse med vandelskontroll ikke kan fremlegges politiattest som nevnt i første ledd nr. 1 og dersom vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det. Om bakgrunnen for denne regelen vises til Ot. prp. nr. 108 (2008-2009) kap. 12.2.6 der det heter:

"Hovedregelen er at krav om politiattest må likestilles med utskrift fra strafferegisteret i Norge. Begrunnelsen for dette er blant annet at det i praksis ofte ikke vil være mulig å gjennomføre tilfredsstillende vandelskontroll av utlendinger. Som nevnt nedenfor vil det regelmessig bli svært ressurs- og tidkrevende å innhente og verifisere politiattester fra utlandet. I enkelte tilfeller vil det dessuten selv etter en slik ressursbruk fortsatt kunne være tvil om attestens pålitelighet.

I praksis kan det da oppstå vesentlige forskjeller i behandlingen av henholdsvis norske og utenlandske søkere. I Norge utstedes politiattest for den periode vedkommende har vært registrert bosatt i landet. For utlendinger med forholdsvis kort botid i Norge vil derfor attesten være av begrenset verdi idet den kun dekker vandelen i et avgrenset tidsrom. Attesten avdekker således ikke potensielt alvorlige straffbare handlinger utlendingen kan ha begått forut for at vedkommende kom til Norge. Tilsvarende gir den ikke utlendingen mulighet til å dokumentere at vedkommende har plettfriandel over et lengre tidsrom."

I nevnte proposisjon vises videre til at man i praksis i slike saker generelt har inntatt den holdningen at man må nøye seg med det som fremkommer av den norske attesten. Etter JDs syn fremstår det også som naturlig at man som hovedregel velger å basere seg på de opplysningene som fremkommer av den norske attesten:

"En annen løsning vil ha som konsekvens at vandelskravet i praksis blir et yrkesforbud for utlendinger tilsvarende det påbudte tidsrom. Det er klare prinsipielle betenkeligheter forbundet med at man på denne måten i praksis utelukker en begrenset del av befolkningen fra et yrke."

Samtidig uttales det at det på enkelte områder er et reelt behov for en unntaksregel med krav til minimum botid. I proposisjonens kommentarer til politiregisterloven § 36 nr. 3 uttales at bestemmelser om krav til minimum botid bare bør gis dersom "vesentlige samfunnshensyn" tilsier det. Dette innebærer at slike regler bare bør gis i særlige tilfeller. På skolesektorens område innebærer dette altså at kravet om politiattest for ansettelse skal forstås som krav om politiattest fra Norge eller EØS-land. Med kort eller ingen botid i Norge innebærer det en politiattest med svært begrenset eller ingen verdi. Uttalelsene i forarbeidene til politiregisterloven innebærer også at det er vurdert ikke å være hensiktsmessig med krav om politiattest fra andre land. Det kan altså, om det foreligger "vesentlige samfunnshensyn", innføres bestemmelser med krav til minimum botid.

Et minstekrav om botid vil gjelde samtlige utlendinger utenfor EØS-området som ikke kan fremlegge tilfredsstillende politiattest. Et slikt krav vil på generelt grunnlag kunne utelukke en stor gruppe fra arbeid innenfor skolesektoren. Dette vil kunne medføre at lærere det er stort behov for, eksempelvis i språkfag og morsmålsundervisning, ikke vil kunne ansettes før de har bodd her lenge nok. Dette vil videre kunne føre til at de finner en annen yrkesvei enn skolesektoren. Et krav om minste botid vil således kunne være uheldig både for skolesektoren og for den enkelte arbeidssøkeren. I tillegg er det generelt viktig med et arbeidsliv som inkluderer innvandrere. På den annen side må disse forholdene avveies mot behovet for å ivareta barna og deres sikkerhet. Det å unngå å ansette personer som p.g.a. tidligere straffbare forhold ikke bør ha ansettelse i skolen, er i den forbindelse sentralt.

Kunnskapsdepartementet *ber spesielt om synspunkter på disse avveiningene.*

Departementet har kommet til at det i denne omgang ikke er hensiktsmessig å innføre krav om botid. Krav om botid er inngripende, og politiregisterloven krever også at "vesentlige samfunnshensyn" tilsier dette. Hvis det skal innføres lovregler i spesiallovgivningen om botid som alternativ til politiattest, synes det dessuten ikke unaturlig at identiske eller likelydende regler blir innført på ulike sektorer. Barne- og likestillings- og inkluderingsdepartementet har i et høringsbrev våren 2010 med forslag til endringer i reglene om politiattest på barnevernområdet gitt uttrykk for at spørsmålene om å innføre et krav om botid mest hensiktsmessig bør vurderes samlet for alle områdene der slik politiattest kreves. Kunnskapsdepartementet synes det er naturlig med en helhetlig og grundig tilnærming til disse spørsmålene og foreslår ingen nye bestemmelser om dette nå.

5.3.3 Skolelignende aktivitetstilbud

Det har vært reist spørsmål om å innføre en egen hjemmel i opplæringslova og privatskolelova for å kreve politiattest fremlagt av personer som blir ansatt i *skolelignende aktivitetstilbud*. Oslo kommunes sommerskoletilbud er et eksempel på et slikt tilbud. Andre eksempler er fotball- og ballettilbud samt sommerleire.

Departementet ser klart at behovet for politiattest kan være til stede i slike sammenhenger. De som ansettes i slike aktivitetstilbud får like stor og nær kontakt med mindreårige som ansatte i skoler, skolefritidsordninger og musikk- og kulturskoler. Det er således de samme hensynene og de samme avveiningene som gjør seg gjeldende her som ved kravene til politiattest i skolesektoren generelt.

En lovhjemmel i opplæringslova og i privatskolelova om politiattest i forbindelse med denne type tilbud, bør etter departementets vurdering, omfatte alle aktuelle skolelignende aktivitetstilbud i regi av kommuner, fylkeskommuner og private skoleeiere og ikke kun sommerskoler. Opplæringslova og privatskolelova bør ikke regulere forhold som ikke har noe med skole å gjøre i det hele tatt. Skolelignende aktivitetstilbud må således avgrenses mot andre og rene fritidstilbud som det ikke er naturlig med egne bestemmelser om i opplæringslova og privatskolelova. Det bør etter departementets syn ikke legges opp til innføring av bestemmelser om politiattest i opplæringslova og privatskolelova om aktivitetstilbud med begrenset eller ingen tilknytning til skole. Departementet mener derfor at en lovhjemmel om politiattest her bør gjelde ”skoleliknande aktivitetstilbud”. Dette er presisert i lovteksten til å være ”aktivitetstilbud i regi av kommune eller fylkeskommune med karakter av opplæring”. Det avgjørende for hva som faller inn under begrepet må være at det gjelder fritidsaktiviteter som arrangeres i regi av skoleeier som kommune og fylkeskommune, eventuelt privat skoleeier og har nær tilknytning til skolen. Det må være et tilbud med karakter av opplæring og være slik utformet at det gir noe faglig kompetanse. Det må ikke stilles strenge krav til det faglige innholdet, heller ikke med tanke på hva som kan være å anse som fag. Det er også nødvendig at ansatte er knyttet til aktivitetstilbudet.

På denne bakgrunn vil departementet foreslå at adgangen til å kreve fremlagt politiattest etter opplæringslova og privatskolelova utvides slik at dette også kan kreves i forbindelse med ansettelse til slike ”skoleliknande aktivitetstilbud.” Hva som ligger i begrepet foreslås presisert i lovteksten ved tilføyelsen ”dvs aktivitetstilbud i regi av kommune eller fylkeskommune med karakter av opplæring”.

Departementet vil imidlertid peke på at en alternativ og hensiktsmessig løsning kunne ha vært å regulere dette i en generell forskriftsbestemmelse i medhold av politiregisterloven. En slik bestemmelse kunne ha omfattet særtilfeller på flere områder enn opplæringsområdet og fremstått som en fellesbestemmelse. En slik samlebestemmelse kunne ha gjort lovregulering i hver enkelt særlov unødvendig. All den tid en slik forskrift

ikke foreligger eller er foreslått, vil imidlertid departementet foreslå egen lovregulering for sitt område.

5.3.4 Forskrifter

Departementet vil initiere forslag til endringer av bestemmelsene om politiattest, inntatt i kap. 15 i forskrift til opplæringslova. Tilsvarende initiativ vil bli tatt hva angår kap. 8 i forskrift til privatskolelova. Bestemmelsene må ajourføres og harmoniseres med endringer innført i lovverket. I dag inneholder nevnte forskriftsbestemmelser hvilke straffebud som skal anmerkes på politiattestene. Dette er nå inntatt i politiregisterloven § 39 som opplæringslovas § 10-9 og privatskolelova § 4-3 vil henvise til.

Det tas sikte på at forskriftsarbeidet vil bli påbegynt i tide slik at ajourførte forskrifter kan tre i kraft samtidig med lovendringene. Forslag om endringer i forskriftene vil bli sendt på ordinær høring.

5.4 Departementets forslag

5.4.1 Opplæringslova

I opplæringslovas § 10-9 første ledd vil det bli foreslått inntatt en henvisning til politiregisterlovens § 39 første ledd. Det vises til det som er sagt ovenfor om en ikrafttredelsesproposisjon fra Justisdepartementet om dette.

I annet ledd foreslås å opprettholde yrkesforbudet i grunnskolen for dem som har begått seksuelle overgrep mot mindreårige. Forbudet står i dag i bestemmelsens første ledd. Ordet ”barn” er skiftet ut med ordet ”mindreårig” for bedre å harmonisere med politiregisterlovens ordbruk. Forøvrig er ikke denne endringen ment å innebære noen realitetsendring.

I tredje ledd foreslås opprettholdt det som i dag står i annet ledd, dvs. at politiattest kan kreves av også andre som oppholder seg regelmessig i grunnskolen.

I fjerde ledd foreslås en ny bestemmelse inntatt hvor politiattest kan kreves av den som ansettes i skolelignende aktivitetstilbud, dvs aktivitetstilbud i regi av kommune eller fylkeskommune med karakter av opplæring, eksempelvis kommunal sommerskole. Politiattesten skal ha samme innhold som politiattest krevet av den som ansettes i for eksempel en grunnskole. I tillegg foreslås at kravet til politiattest også skal gjelde den som regelmessig oppholder seg i et slikt aktivitetstilbud uten å være ansatt der. Det foreslås yrkesforbud tilsvarende det som gjelder for grunnskolen og en forskriftshjemmel. Yrkesforbudet vil også gjelde dem som i for eksempel en sommerskole underviser elever fra videregående skole. Dette er i så fall strengere enn det som gjelder i ordinær videregående skole. Men det foreslås fordi det i en sommerskole lett kan tenkes tilfeller der samme person skal undervise elever på svært ulike alderstrinn.

I femte ledd foreslås forskrifthjemmelen inntatt. Den er uendret fra tidligere, men står i dag i fjerde ledd.

I opplæringslovas § 13-6 om musikk- og kulturskoler foreslås inntatt et endret annet ledd. Bakgrunnen er at § 10-9 som § 13-6 i dag viser til foreslås endret på flere punkter. Hele § 10-9, unntatt fjerde ledd, gjelder tilsvarende. Unntaket for fjerde ledd er fordi dette er en selvstendig bestemmelse for skolelignende aktivitetstilbud.

Fordi § 10-9 foreslås endret på flere punkter, foreslås endringer i sjetten ledd i samme lovs § 13-7 om skolefritidsordningen. Her gjelder også hele § 10-9 tilsvarende, fjerde ledd unntatt. Unntaket for fjerde ledd har samme begrunnelse som nevnt for § 13-6 sitt vedkommende.

5.4.2 Privatskolelova

Privatskolelova § 4-3 foreslås endret tilsvarende som § 10-9, se ovenfor. Disse to bestemmelsene er parallelle. Det er imidlertid to mindre forskjeller i forhold til bestemmelsen i opplæringslovas § 10-9. Den ene er at styret etter § 4-3 har kompetanse til å kreve fremlagt politiattest, ikke kommunen eller fylkeskommunen. Den andre er at skolelignende aktivitetstilbud etter § 4-3 må være i regi av skoleeieren for den private skolen, ikke i regi av kommunen eller fylkeskommunen.

5.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Gjennom spesiallovgivningen utvides stadig anvendelsesområdet for bruk av politiattester. Økte omkostninger på grunn av nye hjemler må derfor beregnes i forbindelse med aktuelle lovforslag.

Forslaget i dette høringsnotatet innebærer å utvide kravet om politiattest til ”skoleliknande aktivitetstilbud.” Dette vil kunne føre til utstedelse av flere politiattester, men i begrenset utstrekning. Samtidig vil slike særskilte dispensasjonssøknader som Oslo kommune tidligere har brukt, ikke lenger blir nødvendig. Foreløpig har slike ”skoleliknande aktivitetstilbud” der det ønskes fremlagt politiattest lite omfang.

Departementet legger på denne bakgrunn til grunn at endringsforslagene ikke vil medføre vesentlige økonomiske konsekvenser for politietaten spesielt eller staten generelt.

5.6 Forslag til lovtekst

5.6.1 I opplæringslova

§ 10-9 (skal lyde slik):

§10-9 Politiattest

Den som skal tilsetjast i grunnskolen eller i vidaregåande opplæring, må leggje fram politiattest med tilsvarande innhald som politiattest nemnd i politiregisterlovas § 39 første leddet.

Personar som er dømde for seksuelle overgrep mot mindreårige, kan ikkje bli tilsette i grunnskolen.

Kommunen kan krevje politiattest etter første leddet også for andre personar som regelmessig oppheld seg i grunnskolen.

Den som skal tilsetjast i skoleliknande aktivitetstilbod, dvs aktivitetstilbod i regi av kommune eller fylkeskommune med karakter av opplæring, må leggje fram politiattest med tilsvarande innhald som politiattest nemnd i politiregisterlovas § 39 første leddet. Andre, tredje og femte leddet i paragrafen her gjeld tilsvarande.

Departementet gir nærmare forskrifter.

§13-6 Musikk- og kulturskoletilbod (nytt *annet* ledd)

Regelen i § 10-9, fjerde leddet unntatt, gjeld og for tilsetjing i musikk- og kulturskoler.

§ 13-7 Skolefritidsordninga (nytt *sjette* ledd)

Regelen i § 10-9, fjerde leddet unntatt, gjeld og for tilsetjing i skolefritidsordninga.

§ 13-7a Plikt for kommunen til å ha tilbod om leksehjelp (ny *tredje* ledd)

Regelen i § 10-9, fjerde leddet unntatt, gjeld tilsvarande for dei som skal gi leksehjelp.

5.6.2 Privatskolelova

§ 4-3 (skal lyde slik)

§ 4-3 Krav om politiattest

Den som skal tilsetjast i grunnskole eller i vidaregåande skole etter lova her, må leggje fram politiattest med tilsvarande innhald som politiattest nemnd i politiregisterlova § 39 første leddet.

Personar som er dømde for seksuelle overgrep mot mindreårige, kan ikkje bli tilsette i grunnskolen.

Styret kan krevje politiattest etter første leddet også for andre personar som regelmessig oppheld seg i grunnskolen.

Den som skal tilsetjast i skoleliknande aktivitetstilbod, dvs aktivitetstilbod i regi av skoleeigar med karakter av opplæring, må leggje fram politiattest med tilsvarande innhald som politiattest nemnd i politiregisterlova § 39 første leddet. Andre, tredje og femte leddet i paragrafen her gjeld tilsvarande.

Departementet gir nærare forskrift.

5.7 Merknader til lovforslagene

- a) Opplæringslovas §10-9

Første ledd innebærer at flere lovovertrедelser skal anmerkes på politiattestene enn tidligere. Nå skal ikke bare seksuelle forbrytelser, men også volds-, rans- og narkotikaforbrytelser medtas. Det gjøres gjennom en henvisning til politiregisterlovens § 39.

Annet ledd inneholder yrkesforbudet mot ansettelse i grunnskolen. Det er det samme som tidligere, men er flyttet til annet ledd.

Tredje ledd gjelder krav om politiattest for dem som regelmessig oppholder seg i skolen, men som ikke er ansatt der. Bestemmelsen er uendret siden tidligere, men er flyttet fra annet til tredje ledd.

Fjerde ledd er nytt. Den gjelder krav om politiattest fra ansatte i såkalte ”skoleliknande aktivitetstilbud.” Begrepet er nærmere omtalt under departementets vurderinger, se pkt. 5.3.3 ovenfor.

Femte ledd inneholder en forskriftshjemmel. Den er uendret fra tidligere, men er nå flyttet fra fjerde til femte ledd.

b) Opplæringslovas § 13-6

Her er det innført et nytt annet ledd som sier at § 10-9, fjerde ledd unntatt, også gjelder for musikk- og kulturskoler. Fjerde ledd er unntatt fordi det er en selvstendig bestemmelse om ”skoleliknande aktivitetstilbud.” Det er kun korrekt lovhenviѕning som her er nytt.

c) Opplæringslovas § 13-7

Her er det innført et nytt sjette ledd som sier at § 10-9, fjerde ledd unntatt, også gjelder for skolefritidsordningen. Om unntaket for fjerde ledd, se kommentaren til § 13-6. Det er kun korrekt lovhenviѕning som her er nytt.

d) Opplæringslovas § 13-7a

Her gjøres det justeringer i tredje ledd som sier at § 10-9, fjerde ledd unntatt, gjelder tilsvarende for de som skal gi leksehjelp. Om unntaket for fjerde ledd, se kommentaren til § 13-6. Det er kun korrekt lovhenviѕning som her er nytt.

e) Privatskolelovas § 4-3

Bestemmelsen er tilsvarende som opplæringslovas § 10-9 bortsett fra to forhold. Det ene er at det er styret som har kompetanse til å kreve politiattest fremlagt, ikke kommune eller fylkeskommune. Det andre er at et skoleliknende aktivitetstilbud må være i regi av den private skolens eier, ikke i regi av kommune eller fylkeskommune.

6 Oppdateringer i tilsynsbestemmelsen som følge av generell gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene

6.1 Bakgrunn

I Meld. St. 7 (2009-2010) fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) presenteres en samlet gjennomgang av tilsynsreglene i de ulike særlovene som gjelder for kommunesektoren. Bakgrunnen for dette er et ønske om å koordinere de ulike tilsynsordningene som følger av særlovene som gjelder for kommunesektoren slik at det i alle særlovene kommer tydelig fram at tilsynet skal være et rent lovligheitsilsyn og at alt tilsyn ellers er godt begrunnet. Gjennomgangen er et resultat av regjeringens oppfølging av Stortingets forutsetning som følger av Innst. O. nr. 19 (2006-2007) – sistnevnte innstilling bygger igjen på en egen meldingsdel i Ot. prp. nr. 97 (2005-2006)). Stortinget (kfr. Innst. 180 S 2009-2010)) har gitt sin tilslutning til det opplegget som følger av Meld. St.7. Som grunnlag for denne meldingen til Stortinget har KRD ledet en interdepartemental arbeidsgruppe som har gjennomgått hjemlene i særlovgivningen for statlig tilsyn med kommunene.

På bakgrunn av en risiko- og sårbarhetsanalyse og en kostnad- og nytteanalyse (i fortsettelsen benyttes betegnelsen ROS-analyse som fellesbetegnelse på dette), konkluderer Meld. St. 7 med at det fortsatt er behov for å beholde hele den adgangen (hjemmel) som statlige tilsyn i dag har til å gripe inn i forhold til eventuelle brudd på de pliktene kommunesektoren har i særlovgivningen (i fortsettelsen kalt kommunepliktene). Dette må ikke misforstås dit hen at det ut fra dagens tilsynshjemler skulle ligge noe krav om at det fra statens side skal føres automatisk tilsyn med oppfyllelsen av alle kommunepliktene. Selv om hjemlene beholdes, vil tilsyn i praksis fortsatt i stor grad måtte skje ut fra ROS-analyser, der det også vil måtte tas høyde for at situasjonen ute i kommunene kan forandres over tid. Slik sett vil kommunene selv også et godt stykke på vei ha mulighet til å påvirke hvor mye tilsyn de faktisk vil bli utsatt for, ved at de sørger for at det ikke oppstår indikasjoner på at regelverket brytes. Det vil imidlertid uansett være mulighet for at tilsynene kan gi eventuelt nødvendige pålegg der regelverket brytes.

Når det gjelder opplæringslova spesielt, bygger ROS-analysen bl.a. på resultatene fra de nasjonale tilsynene som er gjennomført siden 2006 og Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringstilbudet i grunnskolen (Dokument nr. 3:10 (2005-2006)). Her er det avdekket at det er relativt store utfordringer knyttet til kommunesektorens oppfølging av regelverket på dette området, noe som må tas alvorlig.

Selv om det ikke legges opp til noen endring av de statlige tilsynenes adgang til å gripe inn ved eventuelle brudd på kommunepliktene, legges det opp til koordinering av de ulike tilsynsordningene i særlovene. I praksis betyr det at hjemlene for å kunne føre tilsyn skal fremgå av den enkelte særlov, mens den rettslige reguleringen av tilsynenes

framgangsmåte ellers vil omfattes av kommuneloven kapittel 10A om statlig tilsyn (det legges ikke opp til endringer ellers i dette kapitlet i kommuneloven). Etter dette vil det fremgå eksplisitt av alle særlovene at tilsynet dreier seg om et rent lovlighetstilsyn.

Det som omfattes av dette høringsutkastet er den fremtidige rettslige reguleringen av det statlige tilsynet med opplæringslova og er en ren oppfølging av den nevnte Meld. St. 7.

6.2 Gjeldende rett

Etter opplæringslova § 14-1 har departementet (i praksis delegert til fylkesmennene via Utdanningsdirektoratet) hjemmel til å føre tilsyn med oppfølgingen av alle pliktene som følger av opplæringslova og forskriftene til loven. Dette er ikke til hinder for at tilsynet i praksis i stor grad, vil kunne skje ut fra ROS-analyser. Noe annet er at tilsynet ikke vil kunne neglisjere situasjonen der det er avdekket at det skjer brudd på regelverket.

Departementet legger til grunn at dette dreier seg om et rent lovlighetstilsyn. I tillegg til tilsynsansvaret har denne paragrafen også tillagt departementet et veiledningsansvar i forhold til spørsmål som gjelder virksomhet etter loven, slik at det kan sikres et godt og likeverdig opplæringstilbud som er i samsvar med lov og forskrift.

6.3 Departementets vurdering og forslag

På bakgrunn av premissene som fremgår foran av punkt 1.1, foreslår departementet at opplæringslova kapittel 14 om tilsyn blir justert slik at det blir fastsatt i denne loven at det er reglene om statlig tilsyn i kommuneloven kapittel 10 A som nærmere regulerer tilsynet med oppfyllelsen av kommunepliktene som følger av opplæringslova. Det gjøres også tydelig at det dreier seg om et rent lovlighetstilsyn. Selv om det legges opp til at det vil stå i opplæringslova at tilsynsansvaret vil være knyttet til hele loven og forskriftene til loven, vil tilsynshjemmelen likevel knytte dette til kapittelnivå i loven, noe som er i tråd med føringen i Meld. St. 7. Tanken bak dette er behovet for at også eventuelle fremtidige lovendringer blir underkastet en ROS-analyse i tilsynsperspektiv før den nye reguleringen også underlegges tilsynshjemmel.

I tråd med ordningen i kommuneloven, foreslås det at tilsynsmyndigheten i opplæringslova legges til fylkesmannen. Det understrekes at dette ikke er ment å berøre Kunnskapsdepartementets og Utdanningsdirektoratets adgang til å styre fylkesmennene gjennom instruksjon på eget sektorområde, herunder også myndighet til å foreta omgjøring av fylkesmannens vedtak etter forvaltningsloven § 35 eller lignende. Bl.a. med tanke på en stadig manglende etterlevelse av opplæringsloven i sektoren og behovet for politisk styring og ansvar på feltet, mener departementet det er viktig at dette overordningsforholdet er klargjort. På denne måten vil også Utdanningsdirektoratet for å sikre Utdanningsdirektoratets overordnede koordinerende og utviklende rolle på nasjonalt nivå i forholdet til tilsynet være ivaretatt. Fylkesmannens koordinerende rolle mellom de ulike sektortilsynene/fylkesmennene, vil ikke endres ved dette.

Det foreslås også en tilsvarende tilsynshjemmel slik at det fortsatt også kan føres tilsyn med andre plikter i loven enn kommunepliktene. Også for dette tilsynet foreslås det at det på tilsvarende måte blir regulert av nærmere angitte paragrafer i kommuneloven kapittel 10 A.

For å gjøre det tydelig at statlig veiledning er noe annet enn tilsyn, foreslås det at dagens regulering av statlig råd og veiledning, som nå står i tilsynsparagrafen, skilles ut som en egen paragraf.

Departementet finner for øvrig at det også er behov for å videreføre den hjemmelen som i dag står i § 14-1 fjerde ledd, der departementet kan gi forskrifter om plikt for skoleeierne og elevene til å bidra i tilknytning til evalueringer og informasjonsinnhenting. Dette er hjemmel for også annen informasjonsinnhenting enn det som er knyttet til tilsyn. Det vises bl.a. til nasjonale prøver. Reglene om informasjonsinnhenting i kommuneloven kapittel 10 A dekker således ikke hele det behovet som foreligger på dette området. Departementet vurderer for tiden dette området i et videre perspektiv. Et lovforslag om endringer i bestemmelsen ble sendt på høring høsten 2009. På bakgrunn av høringsuttalelsene gjennomgås et eventuelt forslag om lovendringer på nytt. Arbeidet er således ikke avsluttet, og det kan bli aktuelt å komme tilbake til dette området på et senere tidspunkt med ny lovendring. I denne omgang foreslås derfor videreføring av innholdet i § 14-1 fjerde ledd. Departementet finner det naturlig at dette nå blir skilt ut i en egen paragraf til slutt i kapitlet.

For øvrig foreslås det visse andre rent tekniske endringer i kapittel 14 som blir nødvendige som følge av de foreslåtte endringene ovenfor.

6.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte lovendringene vil ikke ha økonomiske og administrative konsekvenser.

6.5 Forslag til lovtekster

Nytt kapittel 14 skal lyde:

Kapittel 14. Tilsyn m.m.

§ 14-1. Statleg tilsyn

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunene og fylkeskommunene oppfyller plikter (kommunepliktene) dei er pålagde i eller i medhald av opplæringslova kapittel 1-16. Reglane i kommunelova kapittel 10 A gjeld for denne tilsynsverksemda.

Fylkesmannen fører og tilsyn med at andre plikter i eller i medhald av opplæringslova enn kommunepliktene, blir oppfylte. Dette gjelder likevel ikke tilsyn med opplæringsloven

§ 2-12, som Utdanningsdirektoratet fører tilsyn med. Reglane i kommunelova kapittel 10 A §§ 60 b, 60 c og 60 d gjeld tilsvarande for tilsynsverksemd etter dette leddet.

§ 14-2. Statleg råd og rettleiing

Fylkesmannen gir råd og rettleiing i spørsmål som gjeld verksemdar etter denne lova og skal elles samarbeide med kommunar, fylkeskommunar og eigarar av private skolar for å sikre eit godt og likeverdig opplæringstilbud i samsvar med lov og forskrift.

§ 14-3. Kommunalt tilsyn med heimeopplæring

Kommunen fører tilsyn med den pliktige opplæringa for barn og unge som ikkje går på skole, og kan kalle dei inn til særskilde prøver. Kommunen skal krevje at barnet eller den unge skal gå på skole dersom dei krava lova her med forskrifter stiller til heimeopplæring ikkje er oppfylte.

§ 14-4. Informasjonsinnhenting og evaluering

Departementet kan gi forskrifter som pålegg dei ansvarlege for opplæringsverksemd etter denne lova og dei som mottar slik opplæring å gi opplysningar og delta i evalueringar og rapportere om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsverksemda som er omfatta av denne lova.

6.6 Merknader til nytt kapittel 14

Til kapitteloverskriften

Kapitteloverskriften er tilpasset den nye omredigerte kapitlet.

Til § 14-1

Første ledd tydeliggjør at det statlige tilsynet med kommuner og fylkeskommuner er et rent lovlighestilsyn, noe som i seg selv ikke innebærer noen endring av rettstilstanden. I tråd med det alminnelige prinsippet i denne særlovsgjennomgangen, er tilsynshjemmelen spesifisert på kapitellnivå i loven, men heller ikke dette innebærer noen endring av rettstilstanden på dette området. Det blir dessuten fastsatt at tilsynet med opplæringslova blir nærmere regulert av kommuneloven kapittel 10 A. I tråd med ordningen i kommuneloven der tilsynsmyndigheten legges til fylkesmannen, legges også tilsynsmyndigheten etter opplæringslova l til fylkesmannen. Dette er ikke til hinder for at fylkesmannen kan instrueres av Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet innenfor eget sektorområde, herunder også innbefattet omgjøring av fylkesmannens vedtak etter forvaltningsloven § 35 eller lignende.

Andre ledd fastsetter at også andre plikter i eller i medhold av opplæringslova enn kommunepliktene er underlagt statlig tilsyn. Dette gjelder således plikter som har andre ansvarssubjekter enn kommuner og fylkeskommuner. Dette i seg selv innebærer ingen endring av rettstilstanden. Det blir også fastsatt at nærmere angitte paragrafer i

kommuneloven kapittel 10A på tilsvarende måte regulerer tilsynet på dette området, men bestemmelsen må likevel forstås slik at tilsynet i denne sammenheng rettes mot andre ansvarssubjekter enn kommuner og fylkeskommuner. Også etter dette leddet blir tilsynsmyndigheten lagt til fylkesmannen. Fylkesmannen er imidlertid også på dette området underlagt instruksjonsmyndighet fra Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet.

Til § 14-2

Denne bestemmelsen er en videreføring av en tilsvarende bestemmelse som til nå har stått i første ledd i opplæringslova § 14-1 om tilsyn. Denne omredigeringen gjør det klart at statlig råd og veiledning er noe annet enn tilsyn. Også i denne sammenheng legges ansvaret til fylkesmannen, men også her har Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet instruksjonsmyndighet overfor fylkesmannen. Dette er heller ikke ment å være til hinder for at Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet på egen hånd kan gi råd og veiledning der dette er ønskelig.

Til § 14-3

Dette er en videreføring av nåværende § 14-2.

Til § 14-4

Dette er en videreføring av en bestemmelse som til nå har stått i opplæringslova § 14-1 fjerde ledd.

7 Forslag til lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova

I

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) blir det gjort følgende endringer:

Nytt fjerde ledd i § 1-2 Verkeområdet for lova:

Departementet kan etter søknad fra fylkeskommunen gi tillatelse til at opplæringslova anvendes utenfor riket, slik at fylkeskommunen kan stå ansvarlig for en vidaregåande skole i utlandet der formålet er at elevene skal få norsk vitnemål når opplæringen er fullført og bestått. Så langt det er forsvarlig kan departementet

også gi dispensasjon fra bestemmelser i loven og forskriftene til loven som er nødvendig for at dette kan gjennomføres. Departementet kan endre de betingelser som er gitt i dispensasjonen når forholdene tilsier det, og kan om nødvendig også tilbakekalle tillatelsen som er gitt i medhold av første setning.

Endret første ledd og for øvrig ny § 10-1 Kompetansekrav for undervisningspersonale:

Den som skal tilsetjast i undervisningsstilling i grunnskolen og den vidaregåande skolen, skal ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse. Departementet gir nærmare forskrifter om krav til utdanning og praksis for den som skal tilsetjast i undervisningsstillinger på ulike årstrinn og i ulike skoleslag.

Tilsette som skal undervise må ha relevant kompetanse i dei faga det skal undervisast i. På årstrinna 1 – 7 kan det likevel undervisast i andre fag enn norsk/samisk og matematikk utan slik fagkompetanse. Departementet gir nærmare forskrifter om kva som er relevant kompetanse.

Kravet til kompetanse for undervisning i andre ledd gjeld ikkje for den som er mellombels tilsett etter § 10-6 eller etter arbeidsmiljøloven, for den som er tilsett på vilkår etter §(ny) om tilsetjing på vilkår, eller for den som før denne bestemmelse med forskrifter tredde i kraft, hadde kompetanse som tilfredsstilte kravene til tilsetjing i undervisningsstilling som da gjaldt. Tilsvarende gjeld for den som har fått moglegheit til å fullføre allmennlærerutdanning etter dette tidspunkt.

Ved skoler med årstrinn 8 – 10, der desse årstrinna har færre enn 60 elevar og færre enn 5 lærarårsverk, kan bestemmelsen om krav til kompetanse for å undervise om naudsynt fravikast for desse årstrinna.

På andre skoler enn dei omhandla i fjerde ledd, kan skoleeigar om naudsynt avgjere at ein tilsett i undervisningsstilling kan undervise utan å oppfylle kompetansekrava til undervisning i det enkelte fag i dei tilfella der skolen ikkje har nok kvalifisert undervisningspersonale i faget. Dette må det takast stilling til for kvart skoleår.

Endret § 10-6 Mellombels tilsetjing:

Dersom det ikkje er søkjarar som fyller kompetansekrava for tilsetjing i § 10 første ledd, kan andre tilsetjast mellombels. Med mindre det er avtalt ein kortare tilsetjingsperiode, skal tilsetjinga vare til og med 31. juli.

Ny § (i kap 10) Tilsetjing på vilkår:

Når det til utlyst undervisningsstilling ikkje er søkarar som fyller alle kompetansekrava for stillinga etter denne lova med tilhøyrande forskrifter, kan ein annan søkjar som er i gang med relevant utdanning, tilsetjast på det vilkår at utdanninga blir

fullført. Arbeidsgivar og arbeidstakar avtaler lengda på tilsetjing på vilkår, under omsyn til omfanget av stillinga, lengda på utdanninga og kor tilgjengelig utdanningstilbodet er.

Endret § 10-9 Politiattest:

Den som skal tilsetjast i grunnskolen eller i vidaregåande opplæring, må leggje fram politiattest med tilsvarande innhald som politiattest nemnd i politiregisterlovas § 39 første leddet.

Personar som er dømde for seksuelle overgrep mot mindreårige, kan ikkje bli tilsette i grunnskolen.

Kommunen kan krevje politiattest etter første leddet også for andre personar som regelmessig oppheld seg i grunnskolen.

Den som skal tilsetjast i skoleliknande aktivitetstilbod, dvs aktivitetstilbod i regi av kommune eller fylkeskommune med karakter av opplæring, må leggje fram politiattest med tilsvarande innhald som politiattest nemnd i politiregisterlovas § 39 første leddet. Andre, tredje og femte leddet i paragrafen her gjeld tilsvarande.

Departementet gir nærmare forskrifter.

Nytt annet ledd i §13-6 Musikk- og kulturskoletilbod:

Regelen i § 10-9, fjerde leddet unntatt, gjeld og for tilsetjing i musikk- og kulturskoler.

Nytt sjette ledd i § 13-7 Skolefritidsordninga:

Regelen i § 10-9, fjerde leddet unntatt, gjeld og for tilsetjing i skolefritidsordninga.

Nytt tredje ledd i § 13-7a Plikt for kommunen til å ha tilbod om leksehjelp:

Regelen i § 10-9, fjerde leddet unntatt, gjeld tilsvarande for dei som skal gi leksehjelp.

Endret kapittel 14:

Kapittel 14. Tilsyn m.m.

§ 14-1. Statleg tilsyn

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunene og fylkeskommunene oppfyller plikter (kommunepliktene) dei er pålagde i eller i medhald av opplæringslova kapittel 1-16. Reglane i kommunelova kapittel 10 A gjeld for denne tilsynsverksemda.

Fylkesmannen fører og tilsyn med at andre plikter i eller i medhald av opplæringslova enn kommunepliktene, blir oppfylte. Dette gjelder likevel ikke tilsyn med opplæringsloven § 2-12, som Utdanningsdirektoratet fører tilsyn med. Reglane i kommunelova kapittel 10 A §§ 60 b, 60 c og 60 d gjeld tilsvarande for tilsynsverksemd etter dette leddet.

§ 14-2. Statleg råd og rettleiing

Fylkesmannen gir råd og rettleiing i spørsmål som gjeld verksemdar etter denne lova og skal elles samarbeide med kommunar, fylkeskommunar og eigarar av private skolar for å sikre eit godt og likeverdig opplæringstilbud i samsvar med lov og forskrift.

§ 14-3. Kommunalt tilsyn med heimeopplæring

Kommunen fører tilsyn med den pliktige opplæringa for barn og unge som ikkje går på skole, og kan kalle dei inn til særskilde prøver. Kommunen skal krevje at barnet eller den unge skal gå på skole dersom dei krava lova her med forskrifter stiller til heimeopplæring ikkje er oppfylte.

§ 14-4. Informasjonsinnhenting og evaluering

Departementet kan gi forskrifter som pålegg dei ansvarlege for opplæringsverksemd etter denne lova og dei som mottar slik opplæring å gi opplysningar og delta i evalueringar og rapportere om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsverksemda som er omfatta av denne lova.

II

I lov 4. juli 2003 nr. 84 om lov om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova) blir det gjort følgende endringer:

Endret § 3-3 fjerde ledd:

Opplæringslova § 3-1 fjerde ledd om omval og § 3-1 femte ledd om opplæring i inntil to år ekstra gjeld tilsvarande så langt dei passar for elevar i vidaregåande skolar som er godkjende etter denne lova. Heimfylket gjer vedtak.

Endret § 4-2 andre ledd:

Opplæringslovas § 10-6 og § (ny)om mellombels tilsetjing og tilsetjing på vilkår gjeld tilsvarande etter privatskolelova.

Endret § 4-3 Krav om politiattest:

Den som skal tilsetjast i grunnskole eller i vidaregåande skole etter lova her, må leggje fram politiattest med tilsvarande innhald som politiattest nemnd i politiregisterlova § 39 første leddet.

Personar som er dømde for seksuelle overgrep mot mindreårige, kan ikkje bli tilsette i grunnskolen.

Styret kan krevje politiattest etter første leddet også for andre personar som regelmessig oppheld seg i grunnskolen.

Den som skal tilsetjast i skoleliknande aktivitetstilbod , dvs aktivitetstilbod i regi av skoleeigar med karakter av opplæring, må leggje fram politiattest med tilsvarande

innhald som politiattest nemnd i politiregisterlova § 39 første leddet. Andre, tredje og femte leddet i paragrafen her gjeld tilsvarende.

Departementet gir nærare forskrift.