



Innst. 107 L

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

Prop. 4 L (2016–2017)

Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i opplæringslova (tidsbegrenset dispensasjon fra kravet om relevant kompetanse i undervisningsfaget)

Til Stortinget

Sammendrag

Regjeringen v/Kunnskapsdepartementet foreslår i proposisjonen en endring i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova). Forslaget er en oppfølging av Stortingets vedtak 12. april 2016 om å lovfeste dispensasjon fra kompetansekrav.

Lovforslaget går ut på at de lærerne som oppfylte tilsetningskravet i § 10-1 med forskrifter før 1. januar 2014, får en tidsbegrenset dispensasjon fra forskriftskravene om relevant kompetanse i undervisningsfaget. Det samme gjelder de lærerne som fullfører den tidligere allmennlærerutdanningen etter 1. januar 2014.

Dispensasjonen gjelder kravene om relevant kompetanse for å undervise i enkelte fag (norsk, matematikk og engelsk). Kompetansekravene ved tilsetning berøres ikke av forslaget.

Dispensasjonen er utformet som et tidsbegrenset tillegg til loven § 10-2, med automatisk virkning for dem det gjelder, uten søknad eller liknende, fram til 1. august 2025.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Christian Tynning Bjørnø,

Martin Henriksen, Audun Otterstad, Tone Merete Sønsterud og Marianne Aasen, fra Høyre, Henrik Asheim, Norunn Tveiten Benestad, Kent Gudmundsen og Kristin Vinje, fra Fremskrittspartiet, Lill Harriet Sandaune og Bente Thorsen, fra Kristelig Folkeparti, Anders Tyvand, fra Senterpartiet, Anne Tingelstad Wøien, fra Venstre, fungerende leder Iselin Nybø, og fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, viser til proposisjonen.

Komiteen viser til behandlingen av Dokument 8:11 S (2015–2016) og Innst. 218 S (2015–2016), som ber regjeringen sikre at lærere utdannet før 1. januar 2014 får dispensasjon fra kompetansekravene, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte med forslag til nødvendige lovendringer. Det skal fortsatt være skoleeieres ansvar å sikre at kompetansekravene oppfylles. Dispensasjonen skal ikke vare lenger enn til 1. august 2025.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, mener lovforslaget som regjeringen fremmer i proposisjonen, oppfylder stortingsflertallets vedtak 599. Flertallet viser til at departementet ikke har sendt forslaget på høring, slik det normalt gjøres i lovsaker, og begrunner dette med at Stortinget allerede har fattet et klart og detaljert vedtak, og at saken er tilstrekkelig belyst av tidligere høringer. Flertallet støtter departementets vurdering.

Komiteen viser videre til at departementet legger til grunn at lovendringen vil gjelde samtlige lærere med allmennlærerutdanning og samtlige av de lærerne som før 1. januar 2014 oppfylte tilsetningskravet gjennom annen utdanning, og at dispensasjonen skal vare fram til 1. august 2025.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, har merket seg at regjeringen har endret Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) og på den bakgrunn har et godt grunnlag for å vurdere om kompetansekravene blir oppfylt. Likeledes støtter flertallet opp under strategien «Kompetanse for kvalitet» og mener at en fortsatt sterk satsing på videreutdanning er helt avgjørende for å imøtekomme lærernes kompetansebehov innenfor et bredt spekter av skolens oppdrag.

Komiteen viser til at departementet ikke opphever forskriftskravene om kompetanse for undervisning i matematikk, engelsk, norsk, norsk tegnspråk og samisk for denne gruppen lærere, men at forskriften likevel endres slik at det også fremgår at det er gitt tidsbegrenset dispensasjon. Komiteen støtter målsettingen om at konkrete kompetansekrav i fag skal sikre elevene undervisning av høyere pedagogisk og faglig kvalitet, og komiteen viser derfor til at det er tverrpolitisk enighet om å stille konkrete krav til kompetanse for å undervise i grunnskolen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, er enig om å gi en tidsbegrenset dispensasjon fra kravet om relevant kompetanse i undervisningsfaget i opplæringsloven § 10-2. Flertallet mener at dette kan imøtekomme noe av den kritikken som tidligere er fremmet fra lærerorganisasjonenes side.

Komiteen vil samtidig understreke skoleeieres særskilte ansvar for å sikre at lærere som omfattes av den tidsbegrensede dispensasjonen, får tilbud om den videreutdanningen som er nødvendig innen fristens utløp. Komiteen mener at utdanningsmyndighetene, både nasjonalt og lokalt, må søke å finne løsninger på eventuelle utfordringer som oppstår underveis i samarbeid med blant andre KS og lærerorganisasjonene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at innføringen av kompetansekrav som ble vedtatt under den rød-grønne regjeringen, hadde sterk støtte i skolesektoren. Flertallet merket seg imidlertid at regjeringen Solbergs lovforslag, om å gi kompetansekravene for undervisning tilbakevirkende kraft for lærere utdannet før 1. januar 2014, ble mottatt med sterke innvendinger fra flere høringsinstanser. Til tross for dette ble loven vedtatt i Stortinget, Lovvedtak 95 (2014–2015). Vedvarende uro i sektoren over hvordan loven skulle implementeres og de konsekvenser den nye loven fikk, medførte ny behandling av saken i forbindelse med

Dokument 8:11 S (2015–2016), der Stortinget også voterte over mindretallsforslag om å endre regelverket slik at lærere med godkjent utdanning før 1. januar 2014 fortsatt skulle gis full undervisningskompetanse. Flertallet erkjenner at flertallet på Stortinget ikke ønsker å endre lovens tilbakevirkende kraft.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til at innføringen av kompetansekrav hadde sterk støtte i skolesektoren. Disse medlemmer merket seg imidlertid motstanden rundt Stortingets beslutning om å la kompetansekravene omfatte alle lærere, også de som fullførte lærerutdanningen før 1. januar 2014. På grunn av usikkerheten rundt hvordan loven skulle implementeres og hvilke konsekvenser den fikk, ble det gjort vedtak i Stortinget for å sikre at disse lærerne får en dispensasjon fra kompetansekravene fram til 1. august 2025, og presisere at det fortsatt er skoleeiers ansvar å sikre at kompetansekravene oppfylles. På denne bakgrunn slutter disse medlemmer seg til å gi en tidsbegrenset dispensasjon fra kravet om relevant kompetanse i undervisningsfaget i opplæringsloven § 10-2.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til regjeringens strategi Lærerløftet, hvor det understrekes at regjeringen vil at alle lærere i grunnskolen som underviser i de sentrale fagene matematikk, engelsk, norsk, samisk og norsk tegnspråk, skal ha fordypning i faget. Målet er at elevene skal lære mer på skolen. Disse medlemmer viser til at faglig dyktige lærere er nøkkelen for å lykkes med det, og at dette er prinsippet bak innføringen av kompetansekrav for alle lærere som underviser i norsk, matematikk og engelsk. Disse medlemmer viser for øvrig til sine merknader i Innst. 218 S (2015–2016) og Innst. 352 L (2014–2015).

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet merker seg at det er bred enighet om at det skal være kompetansekrav for lærere i matematikk, norsk og engelsk. På tross av dette har det vært uro rundt regjeringens forslag til implementering av de nye kompetansekravene, blant annet når det gjelder praktisk gjennomføring av kravene, at lærere kunne få problemer når de søker ny jobb, eller at de skulle få stempel som «ufaglærte». Disse medlemmer mener at dette ikke var tilstrekkelig omtalt og utredet av regjeringen i Prop. 82 L (2014–2015). Disse medlemmer viser i den anledning til at Arbeiderpartiet våren 2016 fremmet forslag i Stortinget som hadde til hensikt å sikre en bedre implementering av de nye kravene. Disse medlemmer viser i den

forbindelse til behandlingen av Dokument 8:11 S (2015–2016) og Innst. 218 S (2015–2016). Disse medlemmer mener nå som da at det er viktig å sikre at lærere som er utdannet før 1. januar 2014 eller har fullført «gammel lærerutdanning» etter 1. januar 2014, beholder samme undervisningskompetanse som tidligere frem til 2025, for å sikre at det blir en reell overgangsperiode. Disse medlemmer vil også understreke viktigheten av at regjeringen følger opp vedtakene om å sikre at videreutdanningstilbudene er riktig dimensjonert og tilpasset regionale behov, samt at skoleeiere lager planer som skal gi lærere som mangler kompetanse, gode muligheter til å tilegne seg denne kompetansen innen 2025.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener kompetansekrav for undervisning er ett av flere virkemiddel for å øke lærernes kompetanse og styrke kvaliteten på opplæringen. Flertallet vil påpeke viktigheten av at skolens samlede lærerkompetanse reflekterer behovet for økt fagforydning og et mangfold av fagkompetanse, og at det påhviler staten og lokale skoleeiere et stort ansvar å ivareta dette. Flertallet ser at innføringen av kompetansekrav i noen utvalgte fag kan gå på bekostning av å sikre skolens helhetlige kompetansebehov, og viser i den forbindelse til at av 10 820 søkere fikk 5 617 innvilget et videreutdanningstilbud. Av disse fikk 74 lærere tilbud innen praktisk-estetiske fag. Dette står i sterk motstrid til de anbefalingene Ludvigsen-utvalget fremmet i NOU 2015:8 for å styrke elevenes kompetanse i å skape og utforske for å kunne møte kompetansebehovet i framtidens arbeids- og samfunnsliv. Flertallet vil på denne bakgrunn minne om komiteens merknad i Innst. 19 S (2016–2017):

«I tillegg til god basiskunnskap i det som til nå er definert som grunnleggende ferdigheter og basisfag, har elevene behov for å utvikle evne til kritisk tenkning og kreative ferdigheter for å finne nye svar på fremtidens utfordringer. I tråd med Ludvigsen-utvalgets anbefalinger mener komiteen at fremtidens krav til kunnskap fordrer kompetanse i de kreative fagene. De praktisk-estetiske fagene utfordrer andre sanser og evner enn de såkalte basisfagene. Men for at de praktiske og estetiske fagene skal ha den virkningen vi ønsker, må lærerne også i dette faget ha god kompetanse. I 2005 manglet 50 pst. lærere under 30 år som underviste i praktisk-estetiske fag i grunnskolen, studiepoeng i disse fagene. I 2014 var tallet økt til nesten 70 pst. Etter innføring av Kunnskapsløftet og de nye lærerutdanningene, der disse fagene ikke lenger er obligatoriske, er det nå svært få som velger praktisk-estetiske fag i grunnskolelærerutdanningen».

Flertallet viser til at komiteens flertall har bedt regjeringen om å komme tilbake til Stortinget med en plan for rekruttering av kvalifiserte lærere til de praktisk-estetiske fagene. Flertallet mener dette må sees i sammenheng med hvilke kompetansekrav for undervisning som stilles, hvordan kravene innrettes, og i hvilken grad det innvilges søknader til videreutdanningstilbud i praktisk-estetiske fag.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti støtter innføring av kompetansekrav for lærere og vil at alle lærere i grunnskolen som underviser i matematikk, engelsk, norsk, samisk og norsk tegnspråk, skal ha forydning i faget. Disse medlemmer viser herunder til behandlingen av Meld. St. 28 (2015–2016) Fag – Forydning – Forståelse. En fornyelse av kunnskapsløftet, og Innst. 19 S (2016–2017), hvor disse medlemmer tar til orde for innføring av kompetansekrav også for lærere som skal undervise i praktisk-estetiske fag.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener imidlertid at lærere med godkjent lærerutdanning fra før 2014 burde gis undervisningskompetanse etter de kravene som gjaldt før 2014.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere innføring av en rett og plikt til etter- og videreutdanning for lærere og komme tilbake til Stortinget i løpet av våren 2017 med hva dette vil innebære, inklusive økonomiske og administrative konsekvenser som må påregnes.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener blant annet at det bør stilles kompetansekrav for undervisning i kunst og håndverksfaget. Disse medlemmer fastholder videre sin kritikk om at kompetansekrav for undervisning ikke skal ha tilbakevirkende kraft og omfatte lærere som tidligere hadde godkjenning for undervisning i alle fag. Disse medlemmer mener regjeringen Solberg sender et svært uheldig signal til sektoren, og at endringen er tuftet på mistillit overfor lærere som i mange år har opparbeidet stor realkompetanse i å undervise elever i de aktuelle fagene. Disse medlemmer minner i denne forbindelse om at Stortingets flertall i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 28 (2015–2016) har uttalt at det bør innføres en tillitsreform i

skolen. Den uroen og kritikken mot regjeringens avskilting av tusenvis av lærere viser viktigheten av å bygge tillit og lytte til faglige råd når politikk skal utformes og implementeres.

Disse medlemmer mener videre at regjeringen Solberg dessuten viser en snever forståelse av lærernes undervisningskompetanse og hva som sikrer høy kvalitet på opplæringen, når dette utelukkes knyttet til antall studiepoeng i fag. Disse medlemmer mener at ved å gi kravene tilbakevirkende kraft underkjennes skoleledelsens ansvar og faglige vurderinger. De besitter god kjennskap til skolens behov og bør ha et stort handlingsrom til å forvalte lærerressursene slik de mener er best for elevenes opplæring. Disse medlemmer mener det er svak utnyttelse av statlige ressurser når lærere som åpenbart er kvalifisert til å undervise i fag de nå ikke er lenger er godkjent for, tar opp sårt tiltrengte studieplasser som burde ha kommet andre lærere til gode og kunne gitt skolene et tiltrengt løft i andre fag som skolene mangler kompetanse i.

Disse medlemmer mener for øvrig at innføringen av nye kompetansekrav som gis tilbakevirkende kraft, må fullfinansieres av staten, uten at lærere gjennom egenandel blir avkrevd å bekoste pålagt videreutdanning. Det er oppsiktsvekkende at dette ikke er foreslått inn i regjeringens forslag til statsbudsjett for 2017. Å trekke tilbake tidligere godkjent utdanning og pålegge lærere tvungen videreutdanning er en belastning for den enkelte og gir utfordringer for skolene. Urimeligheten blir ekstra tydelig når lærerne i tillegg avkreves egenandel.

Komiteens medlem fra Venstre viser til sine merknader i Innst. 218 S (2015–2016), der det understrekes at dette medlem mener at Stortinget under behandlingen av Prop. 82 L (2014–2015) tok til orde for en ordning utformet slik at allerede utdannede lærere som er omfattet av kompetansekravene, ble gitt ti år til å gjennomføre nødvendig videreutdanning, samt at innføringsperioden etter dette medlems syn må utformes slik at overgangen blir reell for den enkelte lærer som omfattes av bestem-

melsen. Dette medlem ser det slik at forslaget om tidsbegrenset kompensasjon fra kravet om relevant kompetanse imøtekommer disse hensynene, og støtter lovforslagene.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen vurdere innføring av en rett og plikt til etter- og videreutdanning for lærere og komme tilbake til Stortinget i løpet av våren 2017 med hva dette vil innebære, inklusive økonomiske og administrative konsekvenser som må påregnes.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i opplæringslova (tidsbegrenset dispensasjon fra kravet om relevant kompetanse i undervisningsfaget)

I

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa skal § 10-2 tredje ledd nytt andre punktum lyde:

Fram til 1. august 2025 har den som har fullført allmennlærerutdanninga, og den som før 1. januar 2014 oppfylte krava for tilsetjing i undervisningsstilling, dispensasjon frå krav som er gitt i medhald av andre ledd.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, den 29. november 2016

Iselin Nybø

fung. leder

Audun Lysbakken

ordfører