



DET KONGELEGE
UTDANNINGS- OG FORSKINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 67

(2002–2003)

Om lov om endringer i lov 17. juli 1998
nr. 61 om grunnskolen og den
vidaregåande opplæringa
(opplæringslova)

Om større lokal handlefridom i grunnopplæringa

Innhold

| | | | | | |
|----------|---|----|----------|---|----|
| 1 | Innleiing | 5 | | | |
| 2 | Organisering av elevane i grupper | 9 | | | |
| 2.1 | Gjeldande rett | 9 | | | |
| 2.2 | Høringsforslaget frå departementet ... | 9 | | | |
| 2.3 | Høringsinstansane | 11 | | | |
| 2.4 | Vurderingar og forslag frå departementet | 13 | | | |
| 3 | Andre endringar som følgje av endringane i klasseorganiseringsreglane m.m. | 17 | | | |
| 3.1 | Generelt | 17 | | | |
| 3.2 | Målformer | 17 | | | |
| 3.2.1 | Gjeldande rett | 17 | | | |
| 3.2.2 | Høringsforslaget frå departementet ... | 17 | | | |
| 3.2.3 | Høringsinstansane | 17 | | | |
| 3.2.4 | Vurderingar og forslag frå departementet | 18 | | | |
| 3.3 | Spesialundervisning: ansvaret for halvårsrapport | 18 | | | |
| 3.3.1 | Gjeldande rett | 18 | | | |
| 3.3.2 | Høringsforslaget frå departementet ... | 18 | | | |
| 3.3.3 | Høringsinstansane | 18 | | | |
| 3.3.4 | Vurderingar og forslag frå departementet | 18 | | | |
| 3.4 | Elevråd i grunnskolen | 18 | | | |
| 3.4.1 | Gjeldande rett | 18 | | | |
| 3.4.2 | Høringsforslaget frå departementet ... | 18 | | | |
| 3.4.3 | Høringsinstansane | 18 | | | |
| 3.4.4 | Vurderingar og forslag frå departementet | 18 | | | |
| 3.5 | Klasseråd i grunnskolen | 19 | | | |
| 3.5.1 | Gjeldande rett | 19 | | | |
| 3.5.2 | Høringsforslaget frå departementet ... | 19 | | | |
| 3.5.3 | Høringsinstansane | 19 | | | |
| 3.5.4 | Vurderingar og forslag frå departementet | 19 | | | |
| 3.6 | Private grunnskolar som er godkjende etter opplæringslova § 2–12 | 19 | | | |
| 3.6.1 | Gjeldande rett | 19 | | | |
| 3.6.2 | Høringsforslaget frå departementet ... | 19 | | | |
| 3.6.3 | Høringsinstansane | 19 | | | |
| 3.6.4 | Vurderingar og forslag frå departementet | 19 | | | |
| 3.7 | Vaksenopplæring etter opplæringslova kapittel 4A | 20 | | | |
| | | | 3.7.1 | Gjeldande rett | 20 |
| | | | 3.7.2 | Høringsforslaget frå departementet ... | 20 |
| | | | 3.7.3 | Høringsinstansane | 20 |
| | | | 3.7.4 | Vurderingar og forslag frå departementet | 20 |
| | | | 4 | Skoleleiing og rektorkrav | 21 |
| | | | 4.1 | Gjeldande rett | 21 |
| | | | 4.2 | Høringsforslaget frå departementet ... | 21 |
| | | | 4.3 | Høringsinstansane | 22 |
| | | | 4.4 | Vurderingar og forslag frå departementet | 23 |
| | | | 5 | Organisering av opplæringa i yrkesfaglege studieretningar | 25 |
| | | | 5.1 | Gjeldande rett og praksis i dag | 25 |
| | | | 5.2 | Tidlegare omtalar av avvik frå hovudmodellen | 25 |
| | | | 5.3 | Høringsforslaget frå departementet ... | 26 |
| | | | 5.4 | Høringsinstansane | 27 |
| | | | 5.5 | Vurderingar og forslag frå departementet | 28 |
| | | | 6 | Skolefritidsordninga | 30 |
| | | | 6.1 | Gjeldande rett | 30 |
| | | | 6.2 | Høringsforslaget frå departementet ... | 30 |
| | | | 6.3 | Høringsinstansane | 31 |
| | | | 6.4 | Vurderingar og forslag frå departementet | 31 |
| | | | 7 | Økonomiske og administrative følgjer av lovforslaget | 33 |
| | | | 7.1 | Organisering av elevane i grupper | 33 |
| | | | 7.2 | Andre endringar som følgje av endringane i klasseorganiseringsreglane m.m. | 33 |
| | | | 7.3 | Skoleleiing og rektorkrav | 33 |
| | | | 7.4 | Organisering av opplæringa i yrkesfaglege studieretningar | 33 |
| | | | 7.5 | Skolefritidsordninga | 33 |
| | | | 8 | Merknader til dei enkelte paragrafane i lovforslaget | 34 |
| | | | | Forslag til lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) | 36 |



DET KONGELEGE
UTDANNINGS- OG FORSKINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 67

(2002–2003)

Om lov om endringar i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

Om større lokal handlefridom i grunnopplæringa

*Tilråding frå Utdannings- og forskingsdepartementet av 11. april 2003,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Bondevik II)*

1 Innleiing

Behovet for ein samla strategi for kvalitetsutvikling

I løpet av den siste tida er det dokumentert at norsk grunnopplæring står overfor store utfordringar. På fleire område er det behov for å heve kvaliteten, samtidig som det også er kvalitetar i norsk skole vi må ta vare på. Gjennom internasjonale undersøkingar som PISA er det vist at læringsutbyttet hos norske elevar ligg omtrent på gjennomsnittet for OECD-landa i faga morsmål, matematikk og naturfag. Undersøkingane viser også store skilnader mellom elevane, med mange elevar med dårlege resultat. Som eit av landa med høgast utdanning i vaksenbefolkninga og eit av dei høgaste ressursforbruka per elev er dette noko vi ikkje kan vere nøgde med.

Bortimot 18 pst. av 15-åringane har så store leseproblem at dei ifølgje OECD kan bli hindra i den vidare utdanninga. Også ei anna internasjonal undersøking om lese- og læringsutbyttet (PIRLS) peiker i ei retning som må takast alvorleg. Nasjonale kartleggingsprøver i lese- og læringsutbyttet utarbeidd av Senter for leseforskning viser at 3.-klassingane i 2000 og 2001 las dårlegare enn 2.-klassingane i 1994 og 1997.

Nye tal frå kartleggingsprøvene for 7. klasse viser forverring frå 1994 til 2001. Det er likevel no komme ei ny norsk leseundersøking for 2002, som viser ei viss betring for 3. klasse.

Norsk Matematikkråd gjer regelmessige undersøkingar av grunnleggjande dugleik i matematikk hos studentar som startar i fag med krevjande matematikk. Resultata er blitt jamt dårlegare frå undersøkingane starta i 1982 og fram til 2001. Særleg har nedgangen i dugleik vore stor dei tre siste åra.

Norske undersøkingar viser og ein liten auke dei siste åra i talet på elevar som er involverte i mobbing i grunnskolen. Det samla omfanget av problemåtferd i grunnskolen stig med klassetrinna fram til ein topp på ungdomstrinnet, for så å gå tilbake i vidaregåande opplæring.

Dette er eit anna bilete av norsk grunnopplæring enn det mange har hatt. Det er også ein tilstand som ikkje kan halde fram. Departementet har ei tid arbeidd med ein samla strategi for å gjere grunnopplæringa betre i stand til å møte dei oppgåvene ho står overfor. Dei ulike elementa i denne strategien blir omtalte nedanfor.

Betre kunnskap som grunnlag for å utvikle kvaliteten i grunnopplæringa

Stortinget slutta seg til å etablere eit nasjonalt kvalitetsvurderingssystem under behandlinga av statsbudsjettet for 2003. Arbeidet er sett i gang. Det skjer mellom anna med utgangspunkt i utgreiinga frå det utvalet som skal vurdere grunnopplæringa med tanke på innhald, kvalitet og organisering (Kvalitetsutvalet), og dei høringsfråsegnene som er gitt. Som nemnt i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 er Noreg eit av få land i Vest-Europa som ikkje har noko nasjonalt kvalitetsvurderingssystem.

Målet for det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er at det skal medverke til kvalitetsutvikling og leggje til rette for informerte avgjerder på alle nivå i opplæringssystemet. Eit nasjonalt system for kvalitetsvurdering skal ta utgangspunkt i dei nasjonale måla for opplæringa og føresetje at det blir utvikla verktøy som måler om eller i kva grad dei nasjonale måla er nådde. Dette vil saman med annan kunnskap vere viktig grunnlagsinformasjon i det forbetningsarbeidet som skjer på skolenivå og på kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå.

Slike vurderingar er viktige for å avdekkje kvalitetsproblem, men dei utgjer ikkje eit tilstrekkeleg grunnlag for utvikling. Det vil derfor bli etablert eit system som sikrar at den enkelte skoleeigaren har tilgang på fagleg støtte i arbeidet med å betre kvaliteten. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet føreset også eit velfungerande statleg tilsyn for å sikre at resultatane frå kvalitetsvurderingane blir følgde opp og å sikre at kvalitetsvurderingane omfattar alle elevane. I det vidare arbeidet med å utvikle eit slikt system vil departementet vurdere å leggje fram eit lovforslag med sikte på at oppfølginga av dei nasjonale kvalitetsvurderingane frå skoleeigaren si side blir gjenstand for tilsyn.

Ein føresetnad for å heve kvaliteten i opplæringa er at den som har ansvaret for opplæringa, veit kvar kvaliteten ikkje er god nok. Det nye systemet skal gi lærarar, rektorar, kommunar og fylkeskommunar, og statlege myndigheiter, betre kunnskap. I behandlinga av Tillegg nr. 3 til St.prp. nr. 1 slutta Stortinget seg til at det skulle utviklast nasjonale prøver til kartlegging av dei grunnleggjande ferdigheitene til elevane i basisfag, i første omgang norsk, engelsk og matematikk, på fire trinn i løpet av grunnopplæringa.

Formålet med dei nasjonale prøvene er å gi informasjon til elev, lærar og skoleleiar, slik at det pedagogiske arbeidet kan betrast, og til skoleeigar, nasjonale myndigheiter og allmenta som grunnlag for dialog og kvalitetsutvikling. Prøvene skal ikkje berre kartlegge kunnskapane og ferdigheitene til elevane i snever forstand, men også forståing, inn-

sikt og evne til å bruke kunnskapar og ferdigheiter i nye samanhengar. Også læringsstrategiar, motivasjon og holdningar vil kunne kartleggjast ved hjelp av dei nasjonale prøvene. Forskarar frå dei fremste fagmiljøa deltek i arbeidet med å utvikle desse prøvene. Dei første prøvene skal etter planen kunne ta-kast i bruk våren 2004.

Stortinget slutta seg også til at det skulle oppretast ein nettstad med lett tilgjengeleg informasjon om kvaliteten i opplæringa. Denne nettstaden vil medverke til å synleggjere læringsresultat, læringsmiljø og læringsressursar ved den enkelte skolen, kommunen og fylkeskommunen, og på nasjonalt nivå. Arbeidet med å opprette denne nettstaden er no i gang. Det blir lagt stor vekt på at han heilt frå starten skal innehalde eit variert utval av indikatorar. Indikatorar om læringsmiljøet vil særleg gjelde det psykososiale og fysiske arbeidsmiljøet og dessutan trivselen hos elevane. Kartleggingane av desse områda vil skje hausten 2003. Det vil også bli utvikla indikatorar for læringsmiljøet til lærlingane. Ressursindikatorane vil bli henta frå allereie eksisterande datakjelder som KOSTRA, GSI og VIGO. Indikatorane for læringsresultat vil omfatte nasjonale prøver, eksamen, gjennomstrøyming, elevmedverknad og demokratiforståing. Resultata for dei nasjonale prøvene vil først kunne ligge føre hausten 2004. Gjennomstrøymingsindikatorane vil berre kunne reknast ut på fylkesnivå og nasjonalt nivå.

Nettstaden vil i tillegg til resultatane av kartleggingane innehalde tilbod om ytterlegare kartleggingsmaterieill som skoleeigarane kan nytte som hjelp i vurderings- og utviklingsarbeidet sitt. Nettstaden vil vidare innehalde fagrelaterte nyheiter, analysar, rapportar og lenkjer til andre aktuelle nettstader eller kjelder. Tilbakemeldingar frå foreldre har avdekt behov for ei nettbasert rettleiing om lov- og regelverket. Ei slik rettleiing vil bli utvikla spesielt med omsyn til dei rettane elevane og foreldre har.

Tilbakemeldingane i arbeidet til no viser kor viktig det er å trekkje med brukarane i heile utviklinga og å leggje stor vekt på informasjon om bruken av nettstaden. Brukarane vil også bli trekte aktivt med i den vidare prosessen. Departementet tek sikte på at nettstaden gradvis kan takast i bruk våren 2004, og vil seinare komme tilbake med eit lovforslag som legg det formelle grunnlaget for å hente inn nødvendig informasjon.

Finansieringsordninga

Noreg er i dag mellom dei landa i verda som bruker mest pengar per elev i grunnopplæringa. Samtidig

er det skilnader mellom kommunane når det gjeld utgiftene til opplæring, men mange av desse skilnadene er knytte til skilnader i utgiftsbehovet som følger av ulik befolkningssamansetning og busetjing. Det er også skilnader mellom kommunane i kor stor økonomisk handlefridom dei har.

Regjeringa ønskjer å halde fram med den høge ressursinnsatsen per elev. Samtidig er det viktig å sjå om den måten vi fordeler pengane på, er rettferdig, og om han fremjar best mogleg kvalitet. Regjeringa vurderer også om sjølv *finansieringsordninga* bør bli meir lik mellom dei offentlege skolane og dei private. Regjeringa vil gi Stortinget ein rapport om ressursituasjonen i grunnopplæringa og ei vurdering av finansieringsordninga for grunnskolen i ei eiga melding til Stortinget i løpet av vårsesjonen. Samtidig vil forslag til vidare arbeid med finansieringsordninga for den vidaregåande opplæringa bli presentert.

Betre organisering av den statlege utdanningsadministrasjonen

Staten har ansvaret for å etablere eit rammeverk som fremjar kvaliteten i opplæringa. Den statlege utdanningsadministrasjonen er ein viktig del av dette rammeverket. Sjølv om ansvaret for å utvikle kvaliteten i den enkelte skolen ligg til kommunane og fylkeskommunane, har også staten oppgåver som gjeld kvalitetsutviklinga. Ein del av dette ansvaret er etablering og drift av det nasjonale systemet for vurdering av kvaliteten.

Nasjonale kvalitetsvurderingar er først og fremst ein utviklingsreiskap for den enkelte læraren, skolen og skoleeigaren. Men staten har også ansvar for å følgje opp gjennom til dømes endring av rammeverket, statleg initierte forsøk, forskning og utvikling av nye arbeidsmetodar. Staten har også ei viktig oppgåve i å føre tilsyn med opplæringa. Eit godt fungerande statleg tilsyn er ein føresetnad for å kunne gjennomføre dei endringane som er nødvendige for å oppnå større lokal handlefridom. Tilsynet skal sikre at lovverket blir følgt, og at det blir teke vare på rettane til den enkelte eleven og lærlingen.

Dagens tilsyn skal betrast mellom anna gjennom at ressursbruk på både regionalt og sentralt nivå blir prioritert, utvikling av ein meir systematisk og målretta metodikk og bruk av tilsyn retta mot prioriterte område.

Regjeringa vil omtale forslag til organisering av den statlege utdanningsadministrasjonen i revidert nasjonalbudsjett for 2003.

Kompetanseutvikling

Skoleeigaren er ansvarleg for at skolen har nødvendig kompetanse for opplæring i samsvar med gjeldande læreplanar.

For å setje skoleleigarane betre i stand til å leie skolane, har departementet teke initiativ til å utvikle nye vidareutdanningstilbod, som mellom anna legg vekt på å heve kompetansen til å vurdere og utvikle kvalitet i skolen. Tre universitet har også fått i oppdrag å utvikle mastergradstudium i skoleleiing.

Ingen enkeltfaktor er meir avgjerande for kvaliteten i skolen enn læraren. Det er avgjerande at lærarane står fram som tydelege leiarar, at dei har solid kompetanse i dei faga dei underviser i, og at dei kan bruke IKT i opplæringa. Alle kommunar har fått tilbod om å delta i utviklingsprogram for å styrkje lærarane si evne til å leie opplæringa og utvikle eit trygt og godt læringsmiljø for elevane. Departementet viser også til at Stortinget nyleg har vedteke lovføresegner om arbeidsmiljøet til elevane.

På bakgrunn av stortingsbehandlinga av lærarutdanningsmeldinga våren 2002 er departementet i ferd med å setje i verk tiltak som vil styrkje yrkesrettinga i utdanninga og gi sterkare fagleg fordjuing. Departementet har teke initiativ til å utvikle fleksible etter- og vidareutdanningstilbod for lærarar i norsk, matematikk, engelsk, naturfag og det andre framandspråket, med vekt på å bruke IKT i faga. Frå og med hausten 2003 kan lærarar få stipend for vidareutdanning i matematikk, norsk med vekt på lesing og skrivning, og samisk. Målet for hausten 2003 er at minimum 1000 lærarar skal starte vidareutdanning med stipend.

Departementet har utvikla ein strategi for å styrkje realfaga i perioden 2002 – 2007. Som del av strategien er det etablert eit nasjonalt senter for matematikkopplæring i tilknytning til Noregs teknisk-naturvitenskaplege universitet. Eit tilsvarande senter for naturfag blir etablert ved Universitetet i Oslo i 2003.

Om lag 16 000 lærarar deltok i 2002 på grunnleggjande kurs i pedagogisk bruk av IKT. Skoleeigarane fekk statleg tilskott til å dekkje utgiftene med å delta. Tilboda blir førte vidare i 2003, og målet er at 40 000 lærarar skal ha gjennomgått grunnleggjande opplæring innan utgangen av 2004.

For å stimulere skoleeigarane og skolane til kvalitetsutvikling vart det i 2002 valt ut 20 demonstrasjonsskolar som har fått i oppdrag å dele erfaringane sine med andre. Ordninga blir ført vidare og utvida med inntil 20 nye skolar i 2003, og vil i tillegg da også omfatte lærebedrifter. I samarbeid med Kommunenes Sentralforbund blir det i 2003

delt ut ein skoleeigarpris til ein kommune eller fylkeskommune som har utmerkt seg i arbeidet med å utvikle kvalitet i skolane sine.

Større lokal handlefridom

Skal kommunar og fylkeskommunar kunne ta ansvar for å heve kvaliteten, må dei også ha høve til å velje å arbeide på nye måtar. I dag fastset lov, læreplan og andre forskrifter i tillegg til arbeidsavtalar grensene for organisering og arbeidsmetodar. Dette kan vere ei hindring for å utvikle kvaliteten i opplæringa.

Internasjonale undersøkingar det siste tiåret peiker i retning av at det er fordelaktig for læringsutbyttet til elevane å utvide sjølvstyret og handlefridommen for skolen når det gjeld organiseringa av opplæringa og korleis ressursane skal brukast. Samtidig blir det lagt større vekt på at måla for opplæringa i skolen blir nådde. Internasjonale samanlikningar (OECD 2001 og EURYDICE 2000 og 2002) indikerer at sjølv om det her i landet over år er gjort forenklingar i føresegnar og avtalar, er det på fleire område framleis mogleg å utvide den lokale handlefridommen.

Mange skolar, kommunar og fylkeskommunar har søkt om, og fått løyve til, å gjere forsøk med avvik frå lov, forskrift eller avtale. Om lag 340 lokale forsøk gjeld avvik frå lova. Den største delen av desse forsøka gjeld avvik frå føresegnene om klasseorganisering, dernest kjem forsøk med avvik frå føresegnene om fag- og timefordeling. Det er også forsøk på andre område, til dømes alternative eksamensformer innanfor vidaregåande opplæring. Samtidig er det godkjent ca. 600 forsøk med avvik frå føresegnene i arbeidstidsavtalen for undervisningspersonalet; ca. 380 av dei er sentralinitierte. Siktemålet med endra arbeidstid er meir tid til elevkontakt, større fleksibilitet og betre utnytting av ressursane.

Dette viser at det mellom lærarane og skolane er mange som ser stort behov for større fridom. SINTEF har evaluert dei sentralinitierte forsøka etter arbeidstidsavtalen. Evalueringsrapporten konkluderer med at både lærarar, elevar og foreldre er nøgde med dei nye arbeidstidsordningane. Kontak-

ten med elevane er blitt større, samarbeidet mellom lærarane betre, og ny arbeidstid har gitt grunnlag for betre undervisning. Forsøka etter opplæringslova er lokalinitierte, og den enkelte skoleeigaren har ansvaret for evalueringa. Ei rekkje av forsøka er kombinerte forsøk etter både lova og arbeidstidsavtalen.

Dei første forslaga til lovendring i retning av større lokal fridom blir fremja i denne proposisjonen. Forslaga gjeld:

- Føresegnene om klassesdeling blir erstatta av ei føresegn om pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg storleik på elevgruppene.
- Føresegna om klassestyrar blir erstatta av ei føresegn om ein kontaktlærer for den enkelte eleven.
- Føresegnene om formelle kompetansekrav for rektor fell bort og blir erstatta av krav om realkompetanse, samtidig som rektorkravet blir utvida til å gjelde alle skolar. Gjeldande forbod mot å vere rektor for fleire skolar blir foreslått oppheva.
- Føresegnene om opplæringsordninga for den vidaregåande opplæringa blir endra, slik at fylkeskommunen kan godkjenne lærekontrakt der heile opplæringa, eller ein større del enn det som følgjer av læreplanen, skal skje i bedrift.

Forslaga vil bli nærmare omtalte nedanfor, saman med andre forslag om endringar i lova, mellom anna endring i betalingsføresegnene for skolefritidsordninga, etter at det øyremerkte tilskottet er innlemma i rammeoverføringane til kommunane.

Etter at forslaga er behandla i Stortinget, vil dei bli følgde opp av endringar i forskrifta til opplæringslova. Departementet tek sikte på å leggje fram nye forslag til lovendringar som utvidar den lokale handlefridommen, våren 2004. Slike endringar vil bli vurderte mellom anna i lys av forslag frå Kvalitetsutvalet.

Det ordinære høringsbrevet frå departementet med forslag til endringar i opplæringslova vart sendt 13. desember 2002. Høringsfristen vart sett til 3. februar 2003. Departementet viser til oppsummeringa av høringa under dei ulike punkta.

2 Organisering av elevane i grupper

2.1 Gjeldande rett

I opplæringslova kapittel 8 (paragrafane 8–2, 8–3 og 8–4) er organiseringa av elevane regulert i detalj. Reglane gjeld både grunnskolen og den vidaregåande skolen. I denne samanheng står klasseomgrepet sentralt. For det første følgjer det av lova at alle elevar har rett til å tilhøre ein klasse. Ein klasse er den organisatoriske grunneininga som elevane skal fordelast på, og der den største delen av opplæringa i utgangspunktet skal gå føre seg. Klasseomgrepet må også sjåast i lys av dei fastsette klassesdelingstala, som regulerer kor mange elevar klassane maksimalt kan ha. Talet varierer mellom barnetrinnet og ungdomstrinnet i grunnskolen, og mellom allmennfaglege og yrkesfaglege studieretningar i vidaregåande opplæring. Det gjeld eigne grenser når fleire årskull er samla i same klasse.

Klassesystemet er meint å tene både pedagogiske og sosiale formål. Intensjonen bak dei differensierte klassesdelingstala er såleis å medverke til at opplæringa ikkje går føre seg i større elevgrupper enn det som er pedagogisk forsvarleg, og å medverke til at elevane kan oppleve å høre til i ei sosial gruppe. Når det gjeld gruppetilhør, fastset lova i tillegg at organiseringa i klassar til vanleg ikkje skal skje på bakgrunn av fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør (prinsippet om samanhaldne skoleklassar).

Dersom det er grunngitt med omsyn til elevane i klassen, er det etter nærmare reglar eit visst høve til å gjere avvik frå klassesdelingstala for klassar som allereie er oppretta. Det er ikkje under noko omstende høve til å opprette nye klassar som overstig klassesdelingstala. Det er også sett grenser i lova når det gjeld høvet til å operere med aldersblanda klassar. Det følgjer vidare av lova at kvar klasse skal ha ein klassestyrar med særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremåla som gjeld klassen, mellom anna kontakten med heimane.

Klassesdelingsreglane inneber at det er definert eit minstenivå for dei pedagogressursane som må setjast inn, nemleg éin lærartime til kvar undervisningstime i kvar klasse. Ein skole med eit gitt elevtal på kvart trinn vil dermed utløyse eit slikt minste lærartimetil til skolen. For 1. klasse/førskolen fastset også lova det tilleggskrav når det gjeld pedagog-

ressursar at det skal vere to pedagogar i kvar undervisningstime når det er meir enn 18 elevar i klassen. Føresegnene elles i opplæringslova og forskrifta til lova, mellom anna om tilpassa opplæring, spesialundervisning og opplæring for språklege minoritetar, vil likevel medføre at minstetimetallet sjeldan vil vere tilstrekkeleg til å fylle alle fastsette krav til opplæringa på forsvarleg måte, særleg når elevtalet i klassen ligg på maksimalgrensa. Det reelle lærartimetallet ligg da også vesentleg over minstetimetallet i dei fleste kommunane.

Opplæringslova kapittel 13 fastset kven som er ansvarleg for å organisere og yte opplæringstilbod etter lova: kommunen og fylkeskommunen. Dette inneber at kommunen og fylkeskommunen også er ansvarlege for at føresegnene i opplæringslov, læreplan og anna forskrift gitt med heimel i lova blir etterlevde; det inneber også mellom anna ansvar for å stille til disposisjon dei nødvendige ressursane. Dette medfører at kommunen og fylkeskommunen også har ansvaret for å få etablert den nødvendige analysen av situasjonen og å få til den interne kommunikasjon og rapportering mellom ulike ansvars- og vedtaksnivå som må til for å kunne oppfylle dei pliktene dei er pålagde.

2.2 Høringsforslaget frå departementet

I høringsbrevet foreslo departementet at dagens detaljerte klasseorganiseringsreglar blir oppheva og erstatta av ei meir kortfatta og skjønnsbasert reguleringsform både for grunnskolen og for den vidaregåande skolen. Det vart foreslått at lova skal slå fast at elevane kan delast i grupper etter behov, men at gruppene ikkje må vere større enn det som er pedagogisk forsvarleg i den gitte situasjonen. I tillegg vart det foreslått at det blir teke inn i lova eit krav om at organiseringa skal vareta behov elevane har for sosialt tilhør. Det gjeldande prinsippet om at organiseringa til vanleg ikkje skal skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør vart foreslått vidareført. Som ein konsekvens av den nye ordninga vart det også foreslått at dagens krav om klassestyrar blir erstatta av ei alternativ – men likevel på mange måtar tilsvarende – ordning, der det blir stilt krav

om at kvar elev skal vere knytt til ein lærar (i høringsbrevet med nemninga *elevkontakt*). Denne læraren skal ha eit særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremåla som gjeld eleven, mellom anna kontakten med heimen.

Det var meininga at den foreslåtte nyordninga skal erstatte alle dei føresegnene som i dag følgjer av opplæringslova §§ 8–2, 8–3 og 8–4, og det vart foreslått å ta nyordninga inn i lova som ny § 8–2. I tillegg vart det foreslått at lova får ein ny § 13–10, som på ein enda tydelegare måte enn i dag får fram at skoleeigaren heilt generelt har ansvaret for å tilføre skolen dei ressursane som er nødvendige for å kunne oppfylle alle krav som følgjer av regelverket, men dette inneber ikkje noka endring av det som også i dag er gjeldande rett.

I høringsbrevet vart nyordninga grunngitt og kommentert slik:

«Hovedprinsippene i dagens bestemmelser om klassesdeling har vært styrende for skolen i svært lang tid. De utfordringene skolen står overfor, gjør at reglene ikke lenger er godt nok tilpasset skolens behov. Dette går også fram av det store antall skoler som søker om forsøk med avvik fra loven og avtaleverket. Internasjonale undersøkelser viser at land som har innført et mer fleksibelt regelverk som åpner for større handlingsrom og gjør at flere spørsmål om organisering og arbeidsformer blir avgjort lokalt, har oppnådd en bedring i elevenes læringsutbytte. Det er etter departementets oppfatning nødvendig å ha et regelverk som gjør at skolene planlegger ut fra hvordan læringsutbyttet kan økes, trivselen bedres og målene i læreplanen nås. Regelverket må ikke ha et innhold som kan føre til at disse målene blir underordnet oppfyllelsen av detaljerte organisatoriske bestemmelser.

Etter departementets oppfatning er det behov for endring av dagens bestemmelser om organisering av opplæringen. Ved å variere undervisningsformer og organisering kan lærerressursene bli mer effektivt utnyttet, og det faglige arbeidsmiljøet for lærerne kan bli bedre. Flere av skolene som gjennomfører forsøk, viser til at lærerne får mer tid til å følge opp elevene og gi bedre tilpasset opplæring når skolen organiseres annerledes. Skolen vil også stå friere til selv å bestemme at lærerressursene skal fordeles på en annen måte mellom alderstrinnene enn i dag. For eksempel hevder noen skoler at det ville være bedre for elevene om den ekstra ressursen som loven i dag legger til 1. klasse, kunne fordeles på første og annen klasse. Forslaget vil også åpne for en mer fleksibel utnyttelse av ressursene mellom yrkesfaglige og allmennfaglige studieretninger. Slik forslaget er utformet, er

det imidlertid ikke i seg selv til hinder for at de skolene som ønsker det, kan fortsette med dagens klasseinndeling.

Forslaget til lovendring innebærer likevel ikke at alle nasjonale føringer i loven når det gjelder organiseringen av opplæringen blir opphevet. Det foreslås et generelt krav om at organiseringen må være pedagogisk forsvarlig i den konkrete opplærings situasjon. ...Hva som er pedagogisk forsvarlig i den gitte situasjonen, må vurderes etter skjønn. Det vil for eksempel kunne avhenge av elevsammensetningen, der både individuelle og kollektive egenskaper og aldersblanding tillegges vekt. Videre vil det pedagogiske personalets forutsetninger og antall være av betydning, men også det temaet det skal gis opplæring i, hva slags arbeidsform som benyttes og de fysiske rammebetingelsene. Vurderingen vil derfor kunne variere over tid. ... Både det at elevene skal få oppleve sosial tilhørighet og ha en lærer som har hovedansvaret for kontakten med hjemmet og for de praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjøremålene, foreslås videreført. I forslaget videreføres også bestemmelsen om at organiseringen av opplæringen til vanlig ikke skal skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. Når det gjelder mulighet for aldersblanding av elevene åpner forslaget for større fleksibilitet. Det er ikke lagt opp til endring av lovens og forskriftenes øvrige krav om tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Den økte fleksibiliteten som foreslås, åpner ikke for en reduksjon i ressursbruken som vil redusere elevenes læringsutbytte. Skoleeieren har ansvar for å stille til rådighet tilstrekkelig med ressurser til at kravet om pedagogisk forsvarlige undervisningsgrupper blir ivaretatt.

Slik dagens regelverk er utformet, bindes ressursene i grunnopplæringen gjennom flere bestemmelser i loven, forskriften, læreplanen og avtaleverket. De viktigste bestemmelsene er lovens bestemmelser om klassesdeling og kravene til tilpasset opplæring og spesialundervisning. I tillegg er læreplanens bestemmelser om fag- og timefordeling og arbeidstidsavtalens bestemmelser om leseplikt viktige. Noen av disse bestemmelsene, for eksempel klassesdelingsbestemmelsene, fastsetter klare tallfestede normer. Andre derimot, som for eksempel kravet om tilpasset opplæring, er skjønnsmessig og sier ikke noe klart om hvilke ressurser som må settes inn. Behovet for tilpassing må vurderes konkret utfra at alle elever skal ha et tilfredsstillende læringsutbytte. Hensyn som bl.a. bør tillegges vekt er elevgruppens størrelse, hver av elevenes faglige forutsetninger, det pedagogiske opplegget, de fysiske rammebetingelsene o.s.v. Dette gjør at dagens regelverk ikke fastsetter noen tallfestet norm for hva som er laves-

te lovlege ressursbruk. En absolutt nedre grense, som gjelder der hvor det ikke er behov for tilleggsressurser for å oppfylle kravet til tilpasset opplæring, er den som fremkommer med minste antall timer i hvert fag, én lærer og lovens høyeste antall elever i klassen. Ingen kommuner har i dag en ressursbruk i grunnskolen som ligger så lavt, og landets gjennomsnittlige lærertimetall er 70 % over dette nivået. I hele 412 av landets kommuner har alle skolene enten én delingstime eller mer i uka per klasse i gjennomsnitt eller en gjennomsnittlig klasses størrelse på 20 elever eller mindre. Dette ressursnivået utover lovens tallfestede minimum viser etter departementets oppfatning at det i stor grad er lovens skjønsmessige krav og ønsket om å ha en god skole som styrer nivået på kommunenes bevilgninger til skolesektoren.

Gjennomsnittlig bruttoutgift til skoleformål var på kr. 56 389 per elev i regnskapsåret 2001. Den kommunen som brukte minst, brukte kr. 44 537. Hovedtyngden av kommunene ligger nær gjennomsnittet, men en del kommuner ligger betydelig over gjennomsnittet. Nær tre fjerdedeler av forskjellene mellom kommunene i ressursbruk per elev kan forklares ved forskjeller i objektive utgiftsbehov som det kompenseres for gjennom kriteriene i rammefinansieringssystemet. Ser man på indikatorer som årsverk til pedagogisk personale og assistenter, så er forskjellene mellom kommunene i årsverksinnsats per elev noe redusert etter 1999/2000. Det har vært en svak nedgang (2,7 prosent) i pedagogisk personale per elev fra skoleåret 1997/98 til skoleåret 2001/2002, som har blitt oppveiet av en tilsvarende økning i antallet assistentårsverk. Ressursinnsatsen i form av årsverk per klasse er stabil i samme periode. Dette viser at det til nå ikke har foregått en slik reduksjon av bevilgningene til grunnopplæringen som oppslag i media kan gi inntrykk av.

Etter departementets oppfatning er det grunn til å undersøke nærmere det fåtallet av kommunene hvor en eller flere av skolene i dag har lavest ressursbruk, for å se om opplæringen er i samsvar med lovens krav. Gjennom de ressursrapporteringer som nå skjer, og etter utviklingen av et nasjonalt system for kvalitetsvurdering, vil det bli etablert et bedre grunnlag for det statlige tilsynet med kommunene og skolene. Departementet vurderer nå organiseringen av den statlige utdanningsadministrasjonen og vil i den forbindelse også vurdere hvordan tilsynet i større grad enn i dag kan rettes mot å undersøke om skoler med lav ressursbruk oppfyller lovens krav. I lovforslaget er det foreslått at gruppene som elevene deles i, må være pedagogisk forsvarlige. For å gjøre det tydelig at skoleeieren har plikt til å tilføre skolen de ressursene som er nødvendige for å kunne oppfylle fastsat-

te krav, foreslår departementet at dette kommer uttrykkelig fram i lovteksten i en ny § 13–10. En slik bestemmelse medfører ikke nye plikter for skoleeieren, men vil innebære et tydeligere uttrykk i loven for hva som er gjeldende rett i dag. Samlet vil lovforslaget, nye rapporterings- og vurderingssystemer og endringer i det statlige tilsynet bidra til at tilsynet med kommunenes ressursbruk, koblet til elevenes læringsutbytte, bli bedre enn i dag.»

Departementet bad også høringsinstansane uttale seg om det i tillegg til lova burde utarbeidast ei rettleiande norm for forsvarleg ressursbruk i skolen. Dette vart kommentert slik i høringsbrevet:

«En slik norm vil kunne gi veiledning når kommuner og fylkeskommuner skal vedta budsjettene og fastsette skolestrukturen. Skoleeierne vil ikke være bundet av normen og vil kunne fravike den ut fra en konkret vurdering. Blant annet vil skoleeierne kunne legge vekt på forskjeller i befolkningsstruktur, skolestruktur og sosioøkonomiske forhold, både mellom kommuner/fylkeskommuner og mellom skoler i det enkelte område. Mot en slik norm kan det innvendes at det er store forskjeller i ressursbruken mellom kommunene/fylkeskommunene i dag, uten at dette synes å gjenspeile seg i for eksempel eksamenskarakterene for elevene. Dette har trolig sammenheng med at andre forhold enn forskjellene i ressurser har mye å si for eksamensresultatene. Ut fra dette vil en veiledende norm ikke være til vesentlig nytte for skoleeierne og kanskje rette oppmerksomheten mot forhold som ikke er de viktigste for godt læringsutbytte. Det vil også være en viss fare for at skoleeierne i praksis vil bruke en slik norm som en maksimumsnorm, slik at de kommunene og fylkeskommunene som bevilger mer ressurser i dag, reduserer sine bevilgninger. Det er også et hensyn at en statlig fastsatt norm kan føre til kommunal ansvarsbeskrivelse.»

2.3 Høringsinstansane

Av dei *kommunane* som har uttalt seg, er det eit stort fleirtal som i det vesentlege støttar forslaget til ny § 8–2 om organisering av elevane i grupper i samsvar med høringsutkastet. Men svært mange av kommunane, også mellom dei som har uttalt seg positivt til nyreguleringa, er opptekne av at nyreguleringa ikkje må føre til at spareomsyn får for stor vekt, og at det blir svekt ressursinnsats. Det er likevel ulike meiningar om korleis ein kan unngå dette. Ein del kommunar meiner det vil vere gunstig med ei rettleiande ressursnorm, slik departementet har

peikt på i høringsutkastet, men det er vanskeleg å sjå at det ligg føre noko klart og uttalt fleirtalssyn for korleis ressurstilførselen skal sikrast. Det store fleirtalet av dei kommunane som har uttalt seg, har i det vesentlege også slutta seg til forslaget til alternativet til klassestyrar, men veldig mange reagerer likevel negativt på nemninga *elevkontakt* på den læraren som skal erstatte klassestyraren, da dei finn at nemninga ikkje godt nok får fram kva det er tale om. Ein del kommunar kjem med alternative forslag, for eksempel *kontaktlærar*, *primærlærar* eller *elevrettliar*.

Av dei *fylkeskommunane* som har uttalt seg, sluttar dei aller fleste seg til ny § 8–2 i samsvar med høringsutkastet. Fleirtalet av dei ønskjer ikkje noka rettleiande ressursnorm, og fylkeskommunane påpeiker heller ikkje i tilsvarande grad som kommunane eventuell fare for at spareomsyn kan få for stor vekt. Dei fleste sluttar seg også til forslaget om alternativ til klassestyrar.

I det vesentlege får forslaget til ny § 8–2 også støtte fra *Kommunenes Sentralforbund (KS)*. KS går imot at det blir innført ei rettleiande ressursnorm, og uttaler elles:

«KS mener det er klokt å bruke mye ressurser på grunnopplæring, samtidig som det må foregå en kontinuerlig vurdering av forholdet mellom ressursbruk og resultater. KS mener en modell som kombinerer nasjonale mål, nasjonalt tilsyn og lokal analyse og oppfølging vil gi det mest likeverdige tilbudet på landsbasis».

Også KS sluttar opp om forslaget til alternativ til klassestyrar, men foreslår nemninga *kontaktlærar* i staden for *elevkontakt*.

Frå 1. januar 2003 er det *fylkesmennene* som fører statleg tilsyn med grunnopplæringa i samsvar med opplæringslova – frå dette tidspunktet er dei tidlegare statlege utdanningskontora integrerte i fylkesmannsembeta. Også fleirtalet av fylkesmennene støttar i det vesentlege forslaget til ny § 8–2. Men på same måten som for kommunane er det mange som er opptekne av at spareomsyna ikkje må bli vektlagde på illegitim måte. Det er likevel eit mindretal av fylkesmennene som positivt seier at dei går inn for ei rettleiande ressursnorm. Fleirtalet støttar også alternativet til klassestyrar, men også blant fylkesmennene er det mange som ikkje liker nemninga *elevkontakt*.

Læringscenteret (LS), med landsdekkjande ansvarsområde, gir i høringsfråsegna uttrykk for eit syn som peiker i same retning som fleirtalet av fylkesmennene. LS viser dessutan til norsk og internasjonal forskning, som viser at elevane i opplæringsamanheng profitterer på å få opplæring i he-

terogene grupper. LS meiner at det i tillegg til ei skjønnsmessig lovføresegn om undervisning i forsvarelege grupper er behov for ein bindande minstestandard for driftsmidlar til undervisning og læremateriell.

I det vesentlege er også instansar som *Sametinget*, *Statens råd for funksjonshemma*, *Barneombodet*, *Likestillingsombodet*, *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)*, *Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)* og *Norsk Skolelederforbund* positive i fråsegnene. Som mange andre er fleire av desse instansane opptekne av at ressursomsyn ikkje skal verke inn på illegitim måte. Sametinget er dessutan oppteke av at samar framleis skal kunne få tilpassa opplæring i eigne grupper. Statens råd for funksjonshemma er oppteke av at nyreguleringa ikkje må føre til at elevar med særskilde behov skal falle utanfor fellesskapet. Norsk Skolelederforbund og YS påpeiker betydninga av at det må takast omsyn til behovet for stabile elevgrupper som kan gi nødvendig tryggleik.

Sjølv om mange av *opplæringsråda*, som har ansvar i forhold til ulike yrkesfaglege studieretningar innanfor vidaregåande opplæring, i det vesentlege er positive til den foreslåtte nyreguleringa, påpeiker fleire av dei at i tillegg til at det i lova står at storleiken på gruppene må vere pedagogisk forsvareleg, bør stå at gruppene også må vere tryggleiksmessig forsvarelege.

Elevorganisasjonen seier at han støttar dei pedagogiske motiva bak forslaget til nyregulering, men seier også at ein føresetnad for å gå bort frå dagens klasseorganiseringsreglar må vere at det finst andre måtar å sikre ressursar til skolane på, for eksempel ved at det blir stilt krav om maksimalt elevtal per lærar. Samtidig som elevgruppene ikkje må vere for store, er det også viktig å sørje for tryggleik og stabilitet. Elles støttar denne organisasjonen i det vesentlege forslaget om erstatning for dagens krav om klassestyrar, men vil heller ha nemninga *rettliar* enn nemninga *elevkontakt*, noko som også inneber den oppfatning at rettleingsfunksjonen i skolen bør styrkjast – også når det gjeld vidare opplæring og yrkesval. Elevorganisasjonen er også oppteken av at endring av klasseorganiseringsreglane ikkje må føre til at elevdemokratiet i skolen blir svekt.

Foreldreutvalet for grunnskolen (FUG) meiner det er viktig å gjere noko med kvaliteten i skolen, og at i utgangspunktet vil også ei utviding av det lokale handlingsrommet kunne medverke til auka kvalitet. FUG meiner likevel å ha motteke signal som peiker i retning av at mange fryktar at formålet med initiativet til utvida lokalt handlingsrom primært er å leggje grunnlaget for innsparingar, men

seier også at andre signal går i motsett retning. FUG peiker på faren for at omgrepet *pedagogisk forsvarleg* i lova kan bli for tøyeleg, og ber derfor om at den foreslåtte lovtteksten får ei tilføyning om at kvar elev har rett til å tilhøre ei basisgruppe på maksimum 15 elevar, og påpeiker vidare betydninga av at den enkelte *elevkontakten* heller ikkje får ansvar for meir enn 15 elevar. FUG er også oppteke av foreldra si rolle i skolen, og i den samanheng påpeiker utvalet m.a. at dersom «klasseforeldremøtet» forsvinn i si noverande form når klassane blir oppløyste, må det takast vare på behovet for gruppetilhør også for foreldra i det nye systemet.

Utdanningsforbundet påpeiker generelt at det er sterkt imot at det blir fremja forslag om endringar i regelverk og styringssystem utan at dei ulike tiltaka blir vurderte i samanheng, og at endringar må behandlast under eitt av Stortinget, som oppfølging av arbeidet i Kvalitetsutvalet. Utdanningsforbundet meiner at behandlinga av eventuelle endringar i klassesdelingsreglane må utsetjast til det blir innført eit anna system for sikring av minste lærarressurs i skolane, og går såleis sterkt imot at klassesdelingsreglane no blir oppheva. Vidare blir det m.a. sagt:

«Utdanningsforbundet mener det er vanskelig å sikre disse pedagogiske og sosiale formål ved å erstatte klassesdelingsstallene med et generelt krav om at organiseringen skal være pedagogisk forsvarlig, og om at den skal ivareta elevenes sosiale tilhørighet. Under et juridisk regime med generelle rettslige standarder om forsvarlighet, er det også vanskelig for foreldre og elever å vurdere om og når rettighetene er oppfylt. Å prøve slike spørsmål for retten har høy terskel som svekker rettssikkerheten både på grunn av de kostnadmessige og kapasitetsmessige utfordringer ved å fremme slike saker.»

Som følgje av dette synet går Utdanningsforbundet også inn for at ordninga med klassestyrar blir vidareført, og påpeiker vidare at forslaget slik det står, ikkje inneheld noko krav om kor mange timar *elevkontakten* skal vere saman med dei elevane vedkommande har ansvar for, eller kor mange elevar ein *elevkontakt* skal ha ansvar for. Dette medverkar igjen til at dei behov for sosial tryggleik og stabilitet elevane har, ikkje blir tekne hand om. Dersom ein likevel går bort frå ordninga med klassestyrar, foreslår Utdanningsforbundet at ein nyttar nemninga *fastlærer* framfor nemninga *elevkontakt*.

Utdanningsforbundet meiner elles at ei rettleiande norm for det ein ser som forsvarleg ressursbruk i skolen, ikkje er noko eigna hjelpemiddel for å sikre forsvarleg ressursbruk.

Utdanningsgruppene Hovedorganisasjon (UHO),

sluttar seg heilt til fråsegna frå Utdanningsforbundet, og også fråsegnene frå *Skolenes Landsforbund* og *LO* går klart i same retning. Dette gjeld elles også *Landslaget for Udelt og Fådelte Skole (LUFSS)*. *Noregs Mållag* ønskjer å behalde dagens reglar på dette området.

Organisasjonane til dei funksjonshemma, *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)*, *Norges Handikapforbund*, *Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU)* og *Hørselhemmedes Landsforbund (HLF)*, er også negative til forslaget slik det står. I tillegg til at desse fryktar at det ikkje er tilstrekkeleg sikring av ressursane, noko som vil gå ut over grupper med særskilde behov, meiner de det også er fare for auka ekskludering av desse gruppene. Det bør likevel påpeikast at NFU stiller seg positivt til ordninga med *elevkontakt*, finn denne nemninga positiv og at ho gir eit inkluderande signal.

Når det gjeld forslaget om ein ny § 13–10 i lova, der det blir presisert at skoleeigaren m.a. også har ansvaret for å skaffe til vegar dei ressursane som er nødvendige for å oppfylle regelverket, er det svært få av høringsinstansane som har uttalt seg, men av dei få som har uttalt seg, er dei aller fleste positive til forslaget.

2.4 Vurderingar og forslag frå departementet

Departementet går inn for at lova i det vesentlege blir endra i samsvar med høringsutkastet. På bakgrunn av høringa er det likevel behov for å komme med noko meir utdjupande kommentarar.

Hovudformålet med den foreslåtte nyreguleringa er å utvide det lokale handlingsrommet (fleksibilitetsdimensjonen), med det for auget at ein lokalt skal setjast i stand til å tilpasse ressurstilførselen, under dette bruken av lærarressursar og verkemiddel elles, slik at læringsmiljøet kan betrast og at måla for opplæringa kan nåast i enda større grad enn i dag. Men forslaget inneheld også krav av nasjonal betydning (fastleiksdimensjonen). Det er vanskelig å sameine dei nemnde dimensjonane på ein god og balansert måte med mindre lova gir tilstrekkeleg rom for å bruke eit forstandig skjønn.

Departementet meiner at slik lovforslaget er formulert, er det også skapt juridisk grunnlag for å gripe inn frå tilsynsmyndighetene si side dersom ein lokalt vel organisatoriske løysingar, med tilhørande ressursar, som ikkje er pedagogisk forsvarlege. På tilsvarande måte er det skapt grunnlag for å gripe inn dersom det lokalt blir valt løysingar som ikkje i tilstrekkeleg grad tek vare på omsynet til sta-

bilitet og sosialt tilhør for elevane, og omsynet til inkludering av alle grupper i fellesskapet.

I tillegg til det som alt er nemnt om nye moglegheiter dersom den lokale handlefridommen blir utvida på dette området, kfr. også det siterte frå høringsutkastet, bør det poengterast at i motsetning til dagens reguleringsmåte vil den foreslåtte reguleringsmåten medverke til at ressursomfanget i enda større grad kan fastsetjast ut frå elevtala og behova til elevane. Dette inneber m.a. at dei store spranga i ressursnivå ved små elevtalsendringar som ein no har hatt, ikkje lenger vil vere nødvendige. Dagens klassesdelingsreglar kan for eksempel medføre at om ein elev sluttar eller ein ny elev begynner ved ein skole (før skolestart), kan skolen få ein klasse mindre eller ein meir. Det betyr med andre ord at små endringar i elevtalet kan føre til uforholdsmessige endringar i ressursnivået. Særleg ved små og fådelte skolar kan det som følgje av desse reglane bli endringar i klassetalet frå eit år til neste, noko som også kan gi labile sosiale forhold mellom elevane ved skolen. Klassesdelingsreglane vil også i enkelte tilfelle kunne medføre at kostnadene blir unødige store og dermed medverke til at ein skole blir lagd ned.

For at den reguleringsmåten som er foreslått, skal fungere etter intensjonen, og for at det ikkje skal oppstå uforholdsmessige ulemper med administreringa av systemet eller unødige konflikthar, vil departementet peike på enkelte vesentlege forhold.

Organisering og fastsetjing av ressursomfanget

Departementet kan vanskeleg sjå at det totale ressursbehovet i landet vil endre seg som følgje av den foreslåtte reguleringsmåten i seg sjølv. Ut frå ei rein gjennomsnittsbetraktning for heile landet finn departementet at den pedagogiske ressursbruken ligg på eit akseptabelt nivå i dag. Ressurstala viser også at kommunar og fylkeskommunar tilfører skolane betydelege ressursar for å vareta omsyna bak dei skjønsmessige føresegnene om tilpassa opplæring og spesialundervisning. Det er likevel variasjonar mellom kommunar, mellom fylkeskommunar og mellom skolar. Mykje av denne variasjonen kjem av forskjellar i ressursbehova.

Innføring av ny handlefridom vil til vanleg medføre større variasjonar. Der slike variasjonar har samanheng med betre tilpassing til varierte behov, er det ein stor fordel. Det vil likevel også vere naturleg om ein del av dagens variasjonar blir reduserte.

Departementet føreset at når eit forsvarleg ressursomfang til den enkelte skolen skal fastsetjast, vil skoleeigarane utnytte ulike nasjonale og lokale styringsdata, m.a. om ressursbruken. I tillegg må

det vurderast om det er forhold ved den enkelte skolen som er særskilde. Dersom ressurstilførselen til den enkelte skolen ikkje er tilstrekkeleg, vil det bety at lova sine krav om m.a. forsvarlege undervisningsgrupper ikkje kan varetakast. Desse vurderingane stiller krav om kompetanse, kommunikasjon, interne styringssystem og prosessar, og departementet føreset at skoleeigarane også vil oppfylle desse krava. Ein kan dessutan truleg unnå ei rekkje unødige konflikthar dersom ein greier å oppnå god kommunikasjon med brukarane (elevane og foreldra).

Tilsyn

Den større lokale handlefridommen som departementet generelt legg opp til, samtidig som nasjonalt fastsette mål skal kunne nåast, krev eit velfungerande tilsynsapparat. Departementet legg derfor opp til å forbetre tilsynet.

Som i dag skal tilsynsmyndigheita føre tilsyn med at rettane til enkeltindivid og pliktene til skoleeigarane er oppfylte. I denne samanheng er god dialog mellom tilsynsmyndigheit og skoleeigar viktig. Det same gjeld eventuelle andre impliserte. I situasjonar der krav og rettar ikkje blir innfridde etter at tilsynsmyndigheita har vore i dialog med skoleeigaren, må tilsynsmyndigheita gi pålegg om at situasjonen skal rettast opp, og om nødvendig også vise kva for tiltak som er relevante.

Den regionale, statlege tilsynsmyndigheita for grunnopplæringa er, som tidlegare nemnt, frå 1. januar 2003 lagd til fylkesmannsembeta, og da ved at dei tidlegare statlege utdanningskontora no er integrerte som ein del av desse embeta. Den foreslåtte nyreguleringa i opplæringslova § 8–2, saman med dei tilsynsheimlane som i dag følgjer av lova, gir i seg sjølv eit godt grunnlag for inngrep frå fylkesmannen som tilsynsorgan, der det blir avdekt ein ressurstilførsel som ikkje er tilstrekkeleg til å oppfylle forsvarlegkravet i lova, eller at andre prinsipp i lovparagrafen er overtredde på ein uakseptabel måte. Dette inneber m.a. at tilsynsorganet i ein konkret prøvingssituasjon har heimel for å gi pålegg til skoleeigaren om retting av forholdet i tilfelle der tilsynsorganet konkluderer med at prinsippa i loven er brotne. Lovføresegnene om pålegg blir ikkje foreslått endra. Slike vedtak vil i utgangspunktet vere juridisk forpliktande for skoleeigaren. Dette betyr at sjølv om skoleeigaren skulle ha ei anna oppfatning enn tilsynsorganet i spørsmålet om det skjer brot på dei skjønsmessig utforma prinsippa i lova, vil han ikkje kunne la vere å rette seg etter vedtaket i tilsynsorganet med mindre han går til domstolane og får medhald av retten i at krava i lova likevel er overhaldne.

Med eit nasjonalt system for kvalitetsvurdering vil skoleeigaren få eit viktig verkemiddel for sitt eige arbeid med kvalitetsvurdering. Dette vil derfor vere ein viktig føresetnad for å styrkje den lokale handlefridommen. Samtidig er det nødvendig at tilsynsmyndigheita fører tilsyn med skoleeigarar som oppnår dårlege resultat i kvalitetsvurderingane, men som ikkje synest å setje i verk adekvate tiltak for å møte desse utfordringane. I det vidare arbeidet med å utvikle eit nasjonalt system for kvalitetsvurdering vil departementet vurdere å leggje fram eit lovforslag med sikte på at oppfølginga av dei nasjonale kvalitetsvurderingane frå skoleeigaren si side blir gjenstand for tilsyn. Dette er da meint å skulle komme i tillegg til tilsynet med at regelverket blir halde. Ei slik eventuell føresegn bør dessutan gjerast gjeldande også for dei frittstående skolane. Oppfølginga av kvalitetsvurderingane frå tilsynet bør vere eit systemtilsyn der kommunesektorens eige ansvar for kvalitet og kvalitetsutvikling blir understreka. Det vil seie at oppgåva for tilsynet i denne samanheng blir å sjå til at skoleeigaren set i verk tiltak for å forbetre resultatane, men normalt ikkje å leggje føringar for kva tiltak som skal setjast i verk. Dette er i tråd med målsetjinga om større lokal handlefridom.

Tilsynsmyndigheita skal konsentrere ressursane der behovet er størst. Både innsamla informasjon frå tilsyn i regionane, klageprofil, medieomtale osv. og nasjonale kvalitetsvurderingar vil gi grunnlag for meir målretta oppfølging ved at det blir synleggjort kvar det er ekstra behov for innsats, anten det er hos ein bestemt skoleeigar eller knytt til eit spesielt tema i ein eller fleire regionar (retta tilsyn).

Departementet vil også leggje sterkare vekt på tilsyn på nasjonalt nivå. Det nasjonale ansvaret på tilsynsområdet vil m.a. innebere

- å systematisere innhaldet i og metodikken for tilsyn, slik at det blir meir einskapleg utført i regionane, under dette å utarbeide ein felles praksis for bruk av pålegg
- å sikre sterkare styring og koordinering av tilsynet
- å samle informasjon frå regionane om resultatane av tilsynsverksemda og å vurdere erfaringar som er gjorde av tilsynsmyndigheitene på regionalt nivå
- å rettleie dei regionale tilsynsmyndigheitene
- å medverke til utveljing av innsatsområde for retta tilsyn

Systematisering og målretting av tilsynet og betre styring av tilsynet frå nasjonalt nivå vil gi grunnlag for eit betre fungerande system.

Spørsmålet om rettleiande ressursnorm

I høringsbrevet stilte departementet som nemnt spørsmålet om det i tillegg til ei ny lovregulering som foreslått, burde givast ut ei reint rettleiande minimumsnorm for kva ein ser som forsvarleg ressursbruk i skolen. På bakgrunn av m.a. høringa har departementet komme til at det i første omgang ikkje bør givast ut ei slik rettleiande norm. Det er som tidlegare nemnt ein fare for at ei slik norm i praksis vil kunne fungere som ei utilsikta maksimumsnorm. Det vil dessutan vere vanskeleg å fastsetje ei norm som kan gi meir rettleiing enn det gjennomsnittstala for landet gir. Skulle ei norm få større betydning, måtte ho utviklast slik at ho m.a. tek omsyn til forskjellane i behov mellom kommunar og mellom fylkeskommunar. Det må også vurderast om det skal takast omsyn til forskjellar i skolestruktur eller til busetjingsmønster, og vidare om norma skal gjelde alle utgifter, årsverk i skolen, pedagogiske årsverk osv. Særleg vil det vere vanskeleg å lage ei norm som tek omsyn til forskjellane innanfor vidaregåande skole, med vekt på fordelinga mellom allmennfag og yrkesfag og fordelinga mellom forskjellige yrkesfaglege studieretningar. Skulle erfaringane på eit seinare tidspunkt likevel tilseie at det bør givast ut ei slik rettleiande norm, kan dette også skje utan at det skjer i form av lov eller forskrift.

Andre sider ved forslaget til ny lovregulering

På bakgrunn av høringa er departementet komme til at det bør gjerast ei justering i forslaget til lovtekst. I tillegg til at det står i lovteksten at elevgruppene ikkje må vere større enn det som er pedagogisk forsvarleg, foreslår departementet at det også skal stå at dei heller ikkje må vere større enn det som er tryggleiksmessig forsvarleg. At også ein slik føresetnad blir teken inn i lova kan vere viktig, ikkje minst av omsyn til ein del aktivitetar innanfor enkelte av yrkesfaga i vidaregåande skole.

Når det gjeld nemninga *elevkontakt* på den læraren som etter forslaget skal ha eit særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremåla som gjeld eleven, m.a. kontakten med heimen, var også departementet noko i tvil da forslaget vart sendt til høring, og bad så høringsinstansane særskilt om deira syn på denne nemninga. Mange av høringsinstansane er negative til nemninga. Når det gjeld eventuelle alternative nemningar, er det likevel vanskeleg å trekkje nokon heilt eintydig konklusjon på bakgrunn av høringa, særleg på grunn av spreininga i dei alternative forslaga som høringsinstansane set fram. Problemet er ofte

at også alternativa kan gi utilsikta assosiasjonar eller at dei er brukte i annan samanheng. Men ut frå ei heilskapleg vurdering er departementet komme til at nemninga *elevkontakt* bør erstattast av nemninga *kontaktlærar* i denne proposisjonen, og reknar med at denne nemninga vil vere den som – alt teke i betraktning – kan verke mest samlande. De-

partementet vil dessutan påpeike at uansett kva nemning som blir nytta, har skoleeigaren ansvar for at det ligg føre ordningar som gjer at heilskapsansvaret for kvar enkelt elev blir vareteke.

Departementet held oppe forslaget i høringsutkastet om at lova får ein ny § 13–10 om ansvarsomfang.

3 Andre endringar som følgje av endringane i klasseorganiseringsreglane m.m.

3.1 Generelt

Dersom klasseorganiseringsreglane i kapittel 8 i lova blir endra, vil det også vere nødvendig å justere dei reglane elles i lova som byggjer på klasseomgrepet. I tillegg vil endringane av klasseorganiseringsreglane, og tydeleggjeringa av det ansvaret skoleeigarane har for å skaffe til vegar dei ressursane som er nødvendige for å oppfylle fastsette krav i ein ny § 13–10, også få betydning for private skolar som er godkjende etter opplæringslova § 2–12. Det blir dessutan nødvendig å klargjere at ein ny § 13–10 også vil gjelde vaksenopplæring etter kapittel 4A i lova.

3.2 Målformer

3.2.1 Gjeldande rett

Opplæringslova § 2–5 regulerer bruken av målformer i skolen. I første ledd i paragrafen blir det slått fast at det er den enkelte kommunen som vedtek kva målform som skal vere hovudmålet i den enkelte skolen. Hovudmålet skal nyttast i skriftleg opplæring og i skriftleg arbeid. Det er også fastsett at frå og med 8. klassetrinn vel elevane sjølv kva skriftleg hovudmål dei vil bruke. I fjerde ledd ligg det likevel føre ei særordning som tek vare på noko av omsynet til mindretalet av elevane, og denne særordninga er knytt til klasseomgrepet. Her blir det fastsett:

«Når minst ti elevar på eitt av klassetrinna 1–7 i ein kommune ønskjer skriftleg opplæring på eit anna hovudmål enn det kommunen har vedteke, har dei rett til eigen klasse dersom det ikkje blir mindre enn ti elevar igjen i den klassen eller i kvar av dei klassane elevane går ut frå. Retten gjeld så lenge det er minst seks elevar igjen i den klassen som er oppretta etter deling. Når elevane er spreidde på fleire skolar i kommunen, vedtek foreldra med vanleg fleirtal ved kva skole tilbodet skal givast.»

3.2.2 Høringsforslaget frå departementet

I høringsbrevet foreslo departementet ingen vesentlege endringar i sjølve retten etter § 2–5 fjerde

ledd til opplæring på eit anna hovudmål enn det kommunen har vedteke. Føresegna vart likevel foreslått modifisert, for å ta omsyn til at klasseomgrepet blir oppheva og til den større lokale handlefriheten. I staden for å knyte retten til eigen klasse vart det foreslått at retten blir knytt til ei eiga elevgruppe. I forslaget vart det også lagt til grunn at føresegna ikkje skal vere til hinder for at elevar med ulike hovudmål får opplæring saman, når dette ikkje bryt med formålet med føresegna:

«I mange av de arbeidsformene som nå benyttes i skolen, vil elever kunne arbeide sammen i team og høre de samme foredragene uten at forskjeller i hovedmål har noen betydning. Dagens regler åpner også for felles undervisning i visse tilfeller. Det vises her til forarbeidene til den gjeldende § 2–5, 4. ledd der det framgår at dette blant annet kan være aktuelt i praktisk-estetiske fag.»

På denne bakgrunn vart det forslått at opplæringslova § 2–5 får eit nytt fjerde ledd, som i samsvar med det ovannemnde erstattar dagens fjerde ledd.

3.2.3 Høringsinstansane

Svært få av høringsinstansane har uttalt seg om forslaget på dette området.

Noregs Mållag uttaler:

«Dersom det skal gjerast endringar i opplæringslova som gjeld organiseringa av klassane, er det svært viktig at retten til å velja anna opplæringsmål enn det som er vedteke, held fram, jfr. dagens § 2–5, fjerde leddet. Noregs Mållag er nøgd med at UFD ynskjer føra vidare denne ordninga ved ei eventuell lovendring, men understrekar at det absolutte kravet om at nynorsk- og bokmålsklasser/-grupper skal ha særskilt undervisning i alle skriftlege fag.»

Utdanningsforbundet er einig i forslaget.

Tre kommunar seier at også retten til særskild språkopplæring bør oppfyllast innanfor ramma av det eventuelt nye generelle kravet om forsvarleg gruppestorleik.

3.2.4 Vurderingar og forslag frå departementet

Departementet ser ikkje behov for å gjere endringar i forslaget og held fast ved dette.

3.3 Spesialundervisning: ansvaret for halvårsrapport

3.3.1 Gjeldande rett

Opplæringslova § 5–5 andre ledd fastset at for ein elev som får spesialundervisning, skal det utarbeidast skriftlege halvårsrapportar, med oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Føresegna fastset at det er klassestyraren som har ansvaret for å utarbeide desse halvårsrapportane, og at rektor har ansvaret for å sende rapportane til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen.

3.3.2 Høringsforslaget frå departementet

Som følge av forslaget om bortfall av klassestyrar vart det i høringsbrevet foreslått at ansvaret for halvårsrapporteringa blir lagt til skolen. For å skape harmoni i føresegna elles vart det dessutan foreslått at skolen også erstattar rektor som ansvarssubjekt når det gjeld oversendinga av halvårsrapportane til dei ulike partane.

På denne bakgrunn vart det foreslått at opplæringslova § 5–5 får eit nytt andre ledd, som i samsvare med det ovannemnde erstattar dagens andre ledd.

3.3.3 Høringsinstansane

Høringsinstansane har ikkje kommentert dette forslaget.

3.3.4 Vurderingar og forslag frå departementet

Departementet ser ikkje behov for å gjere endringar i forslaget og held fast ved dette.

3.4 Elevråd i grunnskolen

3.4.1 Gjeldande rett

Opplæringslova § 11–2 første ledd fastset at ved kvar grunnskole skal det for klassetrinna 5–7 og for klassetrinna 8–10 vere eit elevråd med ein representant for kvar klasse.

3.4.2 Høringsforslaget frå departementet

Som følge av forslaget om å erstatte klasseorganiseringsreglane blir det ikkje aktuelt å bruke klasseomgrepet som utvalseining for elevrådsrepresentantane. I høringsbrevet vart det foreslått at det i lova berre skal stå at det skal vere eit elevråd med representantar for elevane, og at det er kommunen som fastset talet på elevrepresentantar.

På denne bakgrunn vart det foreslått at opplæringslova § 11–2 får eit nytt første ledd som i samsvare med det ovannemnde erstattar dagens første ledd.

3.4.3 Høringsinstansane

Få av høringsinstansane har uttalt seg om forslaget på dette området.

Elevorganisasjonen meiner forslaget vil svekkje elevdemokratiet, og at budsjettomsyn vil kunne få for stor betydning dersom det blir overlata til kommunen å fastsetje talet på elevrepresentantar i elevrådet. Elevorganisasjonen går derfor inn for at det skal lovfestast at det skal vere ein tillitsvald per 20. elev, og dessutan at alle elevgrupper skal sikrast representasjon. Organisasjonen går vidare inn for at ordninga skal vere lik i både grunnskole og vidaregåande skole.

Utdanningsforbundet er også kritisk til forslaget, og meiner dette området burde greiast meir ut. Også *LO* og *Skolenes Landsforbund* er kritiske.

3.4.4 Vurderingar og forslag frå departementet

Departementet ser ikkje behov for å gjere endringar i forslaget og held fast ved dette. Formålet med elevrådet er m.a. å gi elevane ein representativ arena for å delta i diskusjonen om og utviklinga av undervisninga og skolemiljøet, og for å gi øving i demokrati og utvikling av eigne meininger. Desse måla er forpliktande beskrivne i læreplanen i ein eigen læreplandel, og vil måtte bli følgde opp av skolen på ein meningsfull måte sjølv om talet på elevrådsrepresentantar ikkje er gitt i lova.

Departementet gjer for ordens skyld likevel merksam på at det er teke sikte på å endre forskriftene slik at krava til elevdemokrati i læreplanen ikkje på nokon avgjerande måte blir påverka av ei endring i klasseorganiseringsreglane.

Kvalitetsutvalet vil vurdere aktuelle sider ved elevdemokratiet.

3.5 Klasseråd i grunnskolen

3.5.1 Gjeldande rett

Opplæringslova § 11–3 fastset at for kvar klasse i grunnskolen skal det vere eit klasseråd der alle elevane er medlemmer.

3.5.2 Høringsforslaget frå departementet

Som følge av lovforslaget om at det ikkje skal stillast krav om klasseorganisering, blir det ikkje lenger meningsfylt å stille krav om klasseråd. På denne bakgrunn vart det i høringsbrevet foreslått at § 11–3 blir oppheva. Forslaget byggjer også på den føresetnad at omsynet til elevdemokratiet er teke vare på i læreplanverket.

3.5.3 Høringsinstansane

Få av høringsinstansane har uttalt seg om forslaget på dette området.

Utdanningsforbundet er negativt, og viser til at klasserådet, med sikra representasjon frå kvar klasse i elevrådet, har vore ein styrke for informasjonsflyten og dialogen i elevdemokratiet og for kontakten mellom elevrådsrepresentantane og dei elevane dei representerer. Utdanningsforbundet meiner såleis at høvet til å vareta måla i læreplanen om utvikling av samfunnsmedvit, demokratiske holdningar og elevdemokrati vil bli svekt. Utdanningsforbundet vil derfor ha greidd ytterlegare ut konsekvensane av forslaget.

Også *Skolenes Landsforbund* og *LO* er kritiske, og dette ser også ut til å gjelde *Elevorganisasjonen*.

Foreldreutvalet for grunnskolen (FUG) er også oppteke av elevmedverknad i skolen, og meiner at dersom klasseorganiseringsreglane blir endra, må det noverande klasserådet erstattast av eit nytt, tilsvarende organ i elevgruppa («elevgrupperåd»).

3.5.4 Vurderingar og forslag frå departementet

Departementet ser ikkje behov for å gjere endringar i forslaget og held fast ved dette. Formålet med klasseråd har vore å gi elevane ein arena for å delta i diskusjonen om og utviklinga av undervisninga og skolemiljøet, og for å gi øving i demokrati og utvikling av eigne meiningar. Desse måla er forpliktande beskrivne i læreplanen, og vil måtte bli følgde opp av skolen på ein meningsfull måte innanfor ramma av dei elevgruppene skolen etablerer.

Departementet viser elles til det som er sagt ovanfor når det gjeld elevrådet: at departementet tek sikte på å endre forskriftene slik at krava til

elevdemokrati i læreplanen ikkje på nokon avgjerande måte blir påverka av ei endring i klasseorganiseringsreglane. Også spørsmål i denne samanheng vil bli vurderte av Kvalitetsutvalet.

3.6 Private grunnskolar som er godkjende etter opplæringslova § 2–12

3.6.1 Gjeldande rett

Denne paragrafen gjeld for private grunnskolar som ikkje får statstilskott, og det er fastsett at også slike skolar må ha godkjenning av departementet. Paragrafen inneheld også ei opplisting av dei av føresegnene i lova som gjeld for slike skolar. Det følger av tredje ledd i paragrafen at klasseorganiseringsreglane etter § 8–2, 8–3 og 8–4 i lova gjeld også ved slike private skolar. Sjølv om det ikkje er uttalt eksplisitt, må det også leggjast til grunn at den private skoleeigaren er ansvarleg for å skaffe til vegar dei ressursane som er nødvendige for å oppfylle dei krava i regelverket som gjeld for slike skolar.

3.6.2 Høringsforslaget frå departementet

Som følge av forslaget om ei alternativ regulering som kan erstatte dagens klasseorganiseringsreglar, er det naturleg at den nye ordninga blir gjort gjeldande også for dei omtalte private skolane. Det er dessutan naturleg at det blir tydeleggjort i lova at den klargjerande nye § 13–10, om det ansvar skoleeigaren har for å skaffe til vegar dei ressursane som er nødvendige for å oppfylle regelverket, gjeld på dette området også.

På denne bakgrunn vart det i høringsbrevet foreslått at opplæringslova § 2–12 blir endra i samsvar med det ovannemnde, slik at tilvisinga til §§ 8–3 og 8–4 blir oppheva, men at tilvisinga til § 8–2 framleis blir ståande. Tilvisinga vil da gjelde den nye føresegna i § 8–2, som erstattar dagens klasseorganiseringsreglar. I tillegg vart det foreslått at det i same leddet også blir vist til den nye § 13–10.

3.6.3 Høringsinstansane

Høringsinstansane har ikkje kommentert dette forslaget.

3.6.4 Vurderingar og forslag frå departementet

Departementet ser ikkje behov for å gjere endringar i forslaget og held fast ved dette.

3.7 Vaksenopplæring etter opplæringslova kapittel 4A

3.7.1 Gjeldande rett

Sjølv om det ikkje står eksplisitt, må det leggjast til grunn at skoleeigaren også på dette området har ansvaret for å skaffe til vegar dei ressursane som er nødvendige for å oppfylle regelverket.

3.7.2 Høringsforslaget frå departementet

Sidan det ansvar skoleeigaren har for å skaffe til vegar dei nødvendige ressursane, blir tydeleggjort i ein ny § 13–10, er det naturleg at det blir tydeleggjort også når det gjeld vaksenopplæringa.

På denne bakgrunn vart det i høringsbrevet foreslått å føye til opplæringslova § 4A-4 første ledd at § 13–10 også gjeld for opplæring etter kapittel 4A.

3.7.3 Høringsinstansane

Høringsinstansane har ikkje kommentert dette forslaget.

3.7.4 Vurderingar og forslag frå departementet

Departementet ser ikkje behov for å gjere endringar i forslaget og held fast ved dette.

4 Skoleleiing og rektorkrav

4.1 Gjeldande rett

I opplæringslova kapittel 9 og 10 er det mellom anna paragrafar (§ 9–1 og § 10–2, jf. §10–1) som stiller kvalifikasjonskrav til dei som er leiarar for grunnskolar og vidaregåande skolar. Krava blir ytterlegare spesifiserte i forskrifta til opplæringslova kapittel 14. Formålet med desse føresegnene er å medverke til at skolane blir forsvarleg leidde.

Det er for det første stilt eit generelt og skjønnsmessig utforma krav om at alle skolar skal ha ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiing. Dernest er det eit tilleggskrav om at kvar enkelt skole skal ha ein rektor som fagleg, pedagogisk og administrativ leiar. Det er likevel gjort unntak frå rektorkravet for grunnskolar for klassetrinna 1–7 med 30 elevar eller mindre. Lova inneheld også eit høve til dispensasjon, der departementet etter søknad frå skoleeigaren kan gjere unntak frå rektorkravet og opne for andre måtar å organisere leiinga på.

Den som blir tilsett som rektor, må oppfylle nærmare spesifiserte kompetansekrav. Det krevst tre års praksis frå undervisning eller frå administrativt arbeid i skolen eller annan utdanningsadministrasjon. Vidare må rektor oppfylle dei kompetansekrav som gjeld for å bli tilsett i undervisningsstilling.

Dagens rektorkrav inneber at den øvste faglege, pedagogiske og administrative leiinga ved den enkelte skolen ikkje kan splittast opp og fordelast på fleire personar. Dette er ikkje til hinder for at det til dømes blir tilsett ein kontorsjef som er underlagd rektor, og som kan avlaste rektor med administrative oppgåver. Rektor kan som hovudregel delegere leiaroppgåver til underordna på skolen, så lenge dette ikkje inneber at det myndet rektor har, blir vareteke på uforsvarleg måte. Delegering inneber likevel ikkje at rektor kan bli fråteken leiaransvaret for verksemda. På visse enkeltstående område er det forbod mot at rektor delegerer sitt mynde; det gjeld til dømes vedtak om bortvising av elevar, jf. § 2–10 i lova. Rektor er underlagd skoleeigarens instruksjonsmynde.

Rektor på ein skole med rektorkrav kan ikkje samtidig vere leiar for ein annan skole. Dette gjeld også når den andre skolen ikkje er omfatta av rek-

torkravet i lova. Forbodet mot felles rektor for fleire skolar er grunnlagt med at rektor bør vere mest mogleg til stades på den skolen der det etter lova skal vere rektor, slik at rektor er innforstått med utfordringane til skolen, og slik at leiinga blir synleg og nærverande. Lova opnar likevel for at rektor kan leie andre opplæringstilbod i tilknytning til skolen, til dømes særskilt organisert vaksenopplæring. I eitt tilfelle, nemleg når det gjeld skolefritidsordninga, krev opplæringslova at eit anna tilbod knytt til skolen vanlegvis skal leiast av rektor.

Barnehagelova opnar for at rektor ved skolen er styrar for ein barnehage når skolen og barnehagen er organiserte som ei felles verksemd. Føresegna inneber eit unntak frå kravet om at styraren for barnehagen skal ha førskolelæruddanning.

Som nemnt er enkelte skolar (små barneskolar) ikkje omfatta av rektorkravet. Så lenge leiinga ved slike skolar er forsvarleg, stiller lova kommunen fritt til å velje korleis leiinga skal organiserast, og eventuelt kven som skal tilsetjast som leiar ved skolen. Leiinga kan også fordelast på fleire personar. Det gjeld ingen formelle kompetansekrav for leiinga av slike skolar, og dei kan også ha felles leiar så langt kravet om det forsvarlege elles blir oppfylt.

I tillegg til dei ovannemnde føresegnene inneheld opplæringslova (§ 16–2) ei overgangsordning der kommunen har høve til å føre vidare ei tidlegare ordning med lærarstyrte grunnskolar, som var etablert før opplæringslova vart sett i kraft. Slike ordningar kan førast vidare fram til 1. august 2004. Etter denne datoen kan kommunen eventuelt søkje om dispensasjon etter den ordinære dispensasjonsheimelen i lova.

4.2 Høringsforslaget frå departementet

I høringsbrevet foreslo departementet at det gjeldande, generelle og skjønnsmessig utforma kravet i lova om at alle grunnskolar og vidaregåande skolar skal ha ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiing, blir ført vidare. Det vart også foreslått at det framleis skal vere eit krav at rektor skal vere den øvste leiaren for skolen, men det vart foreslått å oppheve dei formelle kompetansekrava

som i dag må vere oppfylte for å kunne bli rektor. Det vart dessutan foreslått at kravet om rektor blir utvida til også å gjelde små grunnskolar der det i dag ikkje er noko slikt krav. Den noverande ordninga om at rektor ved ein skole med rektorkrav ikkje samtidig kan vere leiar for ein annan skole, vart også foreslått oppheva. Dette betyr at det etter forslaget blir tillate at skolar kan ha felles rektor, men da under føresetnad av at det generelle kravet om at alle skolar skal vere forsvarleg leidde, blir oppfylt.

Den foreslåtte nyordninga inneber at opplæringslova § 9–1 første ledd (det generelle kravet om forsvarleg leiing) blir ført vidare, men at det blir tilføydd ei ny setning om at rektor skal vere øvste leiar for skolen. Vidare inneber forslaget at dei to neste ledda som i dag står i denne paragrafen, og § 10–2 (kompetansekrav for rektorar), blir oppheva.

I høringsbrevet vart nyordninga grunnlagt og kommentert slik:

«God skoleledelse er helt avgjørende for hvordan en skole fungerer, for dens evne til å nå målet om opplæring av høy kvalitet for barn, ungdom og voksne og for å møte de utfordringer skolen står overfor. Skolens ledelse er ansvarlig for det pedagogiske arbeidet, for forvaltning av skolens økonomiske midler og de øvrige administrative sider av skolens virke. Omfanget av ansvar og kvalifikasjonene som det er rimelig å kreve, vil variere i forhold til det store mangfold av norske skoler. De minste skolene har bare noen få elever og én lærer. De største kan ha over 2000 elever og 350 ansatte. Det er også store forskjeller på en grunnskole med elever på småskoletrinnet og en videregående skole med hovedvekt på yrkesfag med store verksteder eller produksjonslokaler. De forskjellige skolene kan også ha forskjellig ledelsesstruktur, med forskjellig mulighet til å ivareta behovet for nødvendig kompetanse med flere personer i ledelsen. På denne bakgrunn finner departementet det lite hensiktsmessig å fastsette ett felles krav til kompetanse for denne store variasjonen av lederoppgaver. Kravene vil enten måtte bli for generelle, eller de vil måtte bli så spesielle at de blir uegnet som kriterier for noen skoler. De formelle kravene som stilles i dag, gir ingen garanti for at den som ansettes vil bli en god leder, og kan føre til en for stor fokus på formell kompetanse i forhold til reell kompetanse.

Hvilken kompetanse det er behov for hos lederen ved den enkelte skole, må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Etter departementets oppfatning synes det klart at det må være skolens eier som er mest kompetent til å foreta denne vurderingen. Eieren kjenner skolen og de utfordringer lederen vil møte, og eieren er den

som blir ansvarlig for resultatene av lederens arbeid. Det er også eieren som i forbindelse med ansettelsen må vurdere om søkeren oppfyller de kompetansekravene som stilles. Valg av leder er et av de viktigste virkemidlene skolens eier rår over for å ivareta sitt generelle ansvar for kvaliteten i skolen. Departementet foreslår derfor at dagens formelle krav til kompetanse hos rektor oppheves.

Departementet legger til grunn at skoleeierne vil legge vekt på søkerens og skoleledelsens samlede pedagogiske kompetanse når de ansetter rektor, også uten særlige lovbestemmelser om rektors kompetanse. En av fordelene med å oppheve dagens bestemmelser er at skoleeieren står friere i vurderingen. Eieren vil kunne akseptere realkompetanse eller kortere erfaring, hvis den er særlig relevant, eller legge vekt på at søkeren har andre egenskaper som gjør vedkommende særlig egnet til stillingen. Departementet foreslår at lovens krav om at skolen skal ha en faglig, pedagogisk og administrativ ledelse videreføres. Dette er i samsvar med flertallets merknad i Innst.S.nr.262(2001–2002) Kvalitetsreformen om ny lærerutdanning.

Departementet foreslår at alle skoler skal ledes av en rektor. Rektortittelen er så grunnfestet i publikums oppfatning når det gjelder ansvarsforhold i skolen, både her i landet og internasjonalt, at den bør videreføres. Forslaget innebærer at også små skoler skal ha en rektor som leder, men at dagens strenge krav om at det ikke er tillatt at skoler har felles rektor, blir opphevet.»

4.3 Høringsinstansane

Av dei fylkeskommunane som har uttalt seg, har dei aller fleste uttalt seg positivt om forslaget om å ta bort kompetansekrava for rektor. Det er heller ikkje særleg motstand når det gjeld andre sider ved forslaget til nyregulering av krav til skoleleiing.

Kommunenes Sentralforbund (KS) støttar forslaget til nyregulering av krava til leiinga for skolen. KS seier likevel at lova også må gi høve til dispensasjon når det gjeld alternative leiingsmodellar. Også Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) støttar forslaget i høringsbrevet.

Sametinget støttar forslaget til nyregulering av krava til leiinga for skolane.

Av dei kommunane som har uttalt seg, er det eit klart fleirtal som uttrykkjer seg negativt om forslaget om å ta bort kompetansekrava for rektor. Det er vanskeleg å sjå om det ligg føre noko klart fleirtals-syn når det gjeld forslaga om at også små grunnskolar skal ha rektor og at skolar kan ha felles rektor.

Av *fylkesmennene* er det eit fleirtal som er negative til forslaget til nyregulering av krava til leiinga for skolane.

Læringscenteret er skeptisk til å ta bort kompetansekrava for rektor, men foreslår ei mellomløsning, og seier m.a.:

«Ledelse krever både legalitet og legitimitet. Den legale myndighetsutøvelse er ikke tilstrekkelig for god skoleledelse. For å skape tillit og å motivere lærerkollegiet/personalet til utviklings- og endringsarbeid er det helt nødvendig at rektor har legitimitet, både personlig og faglig. Den legitimiteten er sterkt avhengig av kompetanse, og vi tror manglende pedagogisk kompetanse vil kunne svekke rektors legitimitet i endrings- og utviklingsprosesser og implementeringen av disse.

De positive sidene ved forslaget kan først og fremst ses i sammenheng med rekruttering. Det faktum at den enkelte skole og skoleeier i prinsippet er best i stand til å vurdere det konkrete behovet for kompetanse og personlige egenskaper, er viktig. Deler av landet har problemer med rekruttering av kvalifiserte (i vid forstand) skoleledere, samt at pedagogisk bakgrunn ikke alltid er en garanti for god skoleledelse. I dette perspektivet mener vi at forslaget er interessant.

Læringscenteret vil foreslå en mellomløsning: Forslaget om opphevelse av kompetansekrav for rektor bør følges opp med krav til nyttsatte rektorer (etter en gitt dato) om å gjennomføre eventuell manglende etterutdanning i pedagogisk ledelse. Formell etterutdanning må vurderes, men vi foreslår dokumentert etterutdanning tilsvarende 15 studiepoeng (5 vektall) innen de to første årene etter tilsetting. Forslaget forutsetter økt satsing på etterutdanning i skoleledelse, i samarbeid med universiteter og høyskoler.

Lovforslaget bør følges opp med forslag om å kunne tilsette rektor på åremål.»

Læringscenteret støttar elles forslaget om at alle skolar skal ha rektor, men er skeptisk til at skolar skal kunne ha felles rektor, og seier:

«Vi frykter at dette kan misbrukes i økonomisk trange tider, samt undergrave prinsippet om at rektor bør være mest mulig synlig og tilstedeværende, slik departementet selv har argumentert for i begrunnelsen for nåværende lovformulering.»

Utdanningsforbundet går sterkt imot forslaget om å oppheve dagens formelle kompetansekrav til rektor, og seier m.a.:

«Pedagogisk ledelse må være en sentral lederoppgave i skolen. Behovet for tydelig pedago-

gisk ledelse knyttet til arbeidet med kvalitet i opplæringa, utviklingsarbeid og omstilling gjør behovet for faglig og pedagogisk kompetanse hos øverste leder stadig mer viktig.»

Utdanningsforbundet går også sterkt imot forslaget om å opne for at skolar kan ha felles rektor, og seier m.a.:

«Det er viktig at rektor som pedagogisk leder har daglig kontakt med læringsarbeidet og det personalet og de elevene rektor har ansvar for, uten at geografisk avstand blir en hindring for slik daglig kontakt.»

Utdanningsgruppene Hovedorganisasjon (UHO), sluttar seg heilt til fråsegna frå Utdanningsforbundet. Men også fråsegnene frå *LO*, *Skolenes Landsforbund*, *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)*, *Landslaget for Udelt og Fådelte Skole (LUF)*, *Norsk Skolelederforbund*, *Eleveorganisasjonen* og *Foreldretutvalget for grunnskolen (FUG)* peiker i same retning. *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)*, *Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU)* og *Norges Handikapforbund* peiker dessutan i same retning, men desse organisasjonane uttaler seg berre om kompetansekravet.

4.4 Vurderingar og forslag frå departementet

Departementet meiner at pedagogisk innsikt hos skoleleiinga er av fundamental betydning dersom skolane skal kunne bli leidde på ein god måte, og at leiinga må organiserast slik at denne innsikta blir utnytta. Departementet meiner dessutan at det også er av tilsvarende betydning at den pedagogiske leiinga av skolane ikkje blir for fjern og utan kontakt med den daglege verksemda. Departementet har merka seg at fleirtalet av høringsinstansane gir eit klart råd om at eit generelt krav om at kvar skole skal ha ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiing ikkje er nok, men at rektor sjølv må ha pedagogisk kompetanse.

På denne bakgrunn fremjar departementet i denne proposisjonen eit forslag som kan ta vare på noko av det som var ei viktig sak i høringsutkastet, og som samtidig kjem fleirtalet av høringsinstansane, og dessutan omsynet til kva som er realistisk å få til i praksis, i møte.

Departementet held fast ved forslaget frå høringsutkastet om at lova framleis skal innehalde eit generelt krav om at alle skolar skal ha ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiing. Vidare er det foreslått at lova skal innehalde eit krav om at opplæringa i skolane skal leiast av rektorar, og at

rektorane skal halde seg fortrulege med den daglege verksemda i skolane og arbeide for å vidareutvikle ho. Dette inneber at alle skolar skal vere underlagde ein rektor med ansvar for opplæringa, og at det vil vere tillate for skolar å ha felles rektor, men berre så langt det da vil vere mogleg for rektor å halde seg fortruleg med den daglege verksemda, med det for auget at denne kan vidareutviklast. Det blir dessutan foreslått at lova skal innehalde eit krav om at den som skal tilsetjast som rektor, må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige leiareigenskapar. Når det gjeld kravet om pedagogisk kompetanse og nødvendige leiareigenskapar, er det meint realkompetanse. Dette inneber at departementet framleis foreslår at dei formelle kompetansekrava som gjeld for lærarstillingane, blir oppheva for rektorstillingane.

Når ein skal vurdere kva som er tillate i det konkrete tilfellet, må det også i denne samanhengen brukast skjønn. I tillegg til det som følgjer av rektorkravet, må ein ikkje tape av syne det generelle kravet om at alle skolar skal ha ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiing. Sjølv om forslaget byggjer på eit krav om realkompetanse, kan utdanningsbakgrunn og erfaring vere viktige moment i den heilskapsvurderinga som må gjennomførast for å ta stilling til om realkompetansekravet er oppfylt i det enkelte tilfellet. Dessutan vil det vere viktig å vurdere behovet ved den enkelte skolen når ein skal vurdere kva slags pedagogisk kompetanse som er relevant. Realkompetansen må vere dokumenterbar.

Departementet har elles komme til at lova på dette området også bør innehalde ein dispensasjonsheimel som kan nyttast i særlege tilfelle der lova kan føre til eit resultat som kan oppfattast som lite heldig. Dersom det for eksempel lokalt er brei semje om at det er ønskeleg å føre vidare ei etablert ordning med lærarstyrt skole, vil eit høve til dispensasjon kunne vareta dette behovet, noko det også er høve til etter dagens dispensasjonsheimel. Det bør likevel ikkje vere opning for å kunne dispensere frå det generelle forsvarlegkravet til skoleleiinga. Ein slik heimel kan også nyttast til å dispensere for å etablere ei overgangsordning i enkeltstående tilfelle, der det ordinære ikraftsetjingstidspunktet for lova ville gi eit lite heldig resultat.

Den foreslåtte nyordninga i proposisjonen inneber at opplæringslova § 9–1 første ledd blir vidareført, og at nyreguleringa elles blir teken inn som nytt andre ledd. Dispensasjonsheimelen i dagens tredje ledd blir vidareført i det vesentlege etter ordlyden, men vil gjelde i forhold til nytt andre ledd. § 10–2 om kompetansekrav for rektor, blir foreslått oppheva.

I tillegg blir det foreslått at den nye reguleringa av krava til leiinga for skolen også blir gjort gjeldande for private skolar som er godkjende etter opplæringslova § 2–12, da desse skolane har hatt tilsvarende krav til leiinga som den offentlege skolen, og at § 2–12 blir justert i samsvar med dette.

5 Organisering av opplæringa i yrkesfaglege studieretningar

5.1 Gjeldande rett og praksis i dag

Opplæringa i yrkesfaglege studieretningar byggjer i dag i hovudsak på hovudmodellen. Denne modellen inneber at opplæringa startar med to års opplæring i skole. Det første året er grunnkurs med 11 timar per veke til felles allmenne fag, 22 timar per veke til studieretningsfag og 2 timar til valfag. Studieretningsfaga omfattar slik grunnleggjande opplæring som er felles for faga i studieretninga. Det andre året er vidaregåande kurs I. Her er det 8 timar felles allmenne fag per veke, 25 timar studieretningsfag og 2 timar valfag. Studieretningsfaga er her meir spesialiserte mot dei faga som byggjer på kurset. Deretter følgjer to års lærekontrakt med lærebedrift. Halvparten av denne tida skal brukast til opplæring; den andre delen skal brukast til verdiskaping innanfor bedrifta. Lærlingen får den endelege opplæringa i arbeidsmetodar og arbeidsteknikkar og lærer å tilpasse seg arbeidsprosessane i bedrifta.

Mange stader er det godt samarbeid mellom skolar og bedrifter, der elevane på grunnkurs og Vkl kan ha kortare eller lengre opphald i bedrift, og der lærlingen kan få moglege attståande delar av teoriopplæringa i skole. Det er føresett i læreplanane at opplæringa i dei felles allmenne faga skal yrkesrettast, slik at denne opplæringa blir oppfatta som relevant i forhold til yrkesfaga, og slik at allmenne faga blir lettare tilgjengelege for elevane. Departementet har medverka og gitt støtte til etterutdanning i yrkesretting for lærarar som underviser i felles allmenne fag i yrkesfaglege studieretningar.

Ikkje alle yrkesfag følgjer hovudmodellen. Enkelte fag har heile opplæringa i skole. Av dei om lag 220 faga som har opplæring i bedrift, er i underkant av 30 fag særlop. I desse faga startar opplæringa i bedrift etter grunnkurs, og elevane har altså ei opplæring tilsvarande 2 år i lærebedrifta i tillegg til eitt år med verdiskaping. Nokre svært få lærefag har ei total læretid på fire og eit halvt eller fem år.

Opplæringslova opnar i § 3–3, sjetle ledd, jf. § 11–12 i forskrifta, for at det i visse tilfelle kan gjerast unntak frå hovudmodellen på individuelt grunnlag:

- Den som har fylt 21 år, kan teikne lærekontrakt med heile opplæringa i lærebedrift.

- Den som har fysiske og/eller psykiske funksjonshemmingar, kan teikne lærekontrakt med avvik frå dei vanlege kontraktvilkåra.
- Den som etter sakkyndig vurdering er særdeles lite skolemotivert, og derfor vil ha særlege problem med å følgje opplæringsordninga for faget, kan teikne lærekontrakt med heile opplæringa i lærebedrift.

Når heile opplæringa skal skje i lærebedrift, betyr det at lærebedrifta i utgangspunktet blir ansvarleg for all opplæring som følgjer av læreplanen for grunnkurs og Vkl, inkludert dei allmenne faga. Det er få lærebedrifter som er i stand til å gi all denne opplæringa. Derfor må dei samarbeide med fylkeskommunen eller andre for å sørge for at lærlingen får all den opplæringa som følgjer av læreplanen. Det vanlege er at fylkeskommunen sørger for opplæringa i dei felles allmenne faga og i større eller mindre delar av yrkesteorien. Når fylkeskommunen gir delar av opplæringa, kan ein forholdsmessig del av det læretilskottet fylkeskommunen skal betale til lærebedrifta, haldast tilbake.

Departementet har vore i kontakt med fylkeskommunane for å få oversikt over omfanget av lærekontraktar med avvik frå den ordinære opplæringsordninga. Ikkje alle fylkeskommunane har levert tal. Det materialet som ligg føre, viser svært store forskjellar mellom fylkeskommunane når det gjeld den delen av lærekontraktane som er teikna med heile opplæringa i bedrift. I enkelte fylkeskommunar er det ein del erfaring med denne typen kontraktar. I andre fylkeskommunar er slike kontraktar så godt som fråverande. Det er også store forskjellar mellom bransjane når det gjeld talet på lærekontraktar teikna for heile opplæringsløpet.

5.2 Tidlegare omtalar av avvik frå hovudmodellen

Hovudmodellen for fagopplæringa i arbeidslivet vart innført med Reform 94. Modellen vart evaluert som ein del av evalueringa av Reform 94, og vart drøfta i St.meld. nr. 32 (1998–99) *Videregående opplæring*. Departementet skriv mellom anna i meldinga:

«Tilbakemeldingene på hovedmodellen for fagopplæring med to år i skole og to år i lærebedrift er svært positive både fra fylkeskommunene og fra partene i arbeidslivet, og den synes også å fungere godt for det store flertallet av elevene og lærlingene. Det er stor enighet om at fagopplæringen både i skole og bedrift har fått et gunstig omfang, og at hovedmodellen fungerer bra og bør opprettholdes som hovedmodell.

Det har likevel fra flere hold, bl a partene i arbeidslivet, vært hevdet at hovedmodellen er for lite fleksibel. Manglende fleksibilitet var særlig et problem i en tidlige fase av reformen. På grunnlag av den løpende evalueringen og innspill fra ulike grupper har det vært foretatt betydelige endringer underveis i gjennomføringen av reformen. De mange veiene som er åpnet fram til fag- og svennebrev med kryssløp, særløp, avvik med lengre skoletid og/eller læretid og alternative muligheter for enkelte elevgrupper, gir en betydelig større fleksibilitet enn da reformen ble satt i verk i 1994. Forskerne og flere av høringsinstansene peker imidlertid på at det er behov for større fleksibilitet når det gjelder rekkefølgen på skole- og bedriftsopplæringen som et tiltak for å hindre at det skapes unødvendig mange tapere innenfor systemet.»

Da meldinga vart behandla i Stortinget, uttalte kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen mellom anna:

«Det går fram av evalueringa av Reform 94 at mange opplever at det er for mykje teori på yrkesfag. Komiteen meiner noko av denne kritikken skuldast dels at det for einskilde elevgrupper er blitt for mykje teori, dels at det ikkje er gjeve rom for den fleksibilitet som Stortinget føresette da reformen blei innført. Spesielt vil komiteen peike på at opplæringa skal tilpassast elevane sine føresetnader. Komiteen vil derfor understreke det behovet for differensiering og yrkesretting av allmennfaga som evalueringa har peika på og som meldinga viderefører.

Komiteen har merka seg at moglegheita for avvik frå hovudmodellen ikkje har vore nytta godt nok ut for elevar og lærlingar.

Til tross for at elevane i større grad enn før gjer seg ferdige på tre eller fire år, er det fortsatt mange som går på tvers i systemet og av den grunn brukar lengre tid. Det er derfor behov for betre tilpassing av opplæringa slik at fleire får fullført utdanning.»

I dokument nr. 8:72 (2001–2002) uttalte stortingsrepresentantane Rolf Reikvam og Lena Jensen mellom anna:

«Dagens modell med to år i skole og to år i bedrift må fortsatt være hovedmodellen for yrkes-

opplæringen i vidaregåande skole, og omfanget av yrkesteorien og allmennteorien bør beholdes. Men opplæringen i skolen de to første årene er fremdeles for lite yrkesrettet, og for atskilt fra den praktiske opplæringen. Dette skaper problemer for mange elever som trenger å lære teori i nær tilknytning til det praktiske. Det har ført til stort frafall blant yrkeselevane. Det er derfor behov for:

1. Økt yrkesretting av teoriopplæringen, med bedre integrering av teori og praksis innenfor hovedmodellen, i tråd med det læreplanen foreskriver. Læreplanen i grunnkurs og VK1 må justeres slik at det blir klarere bånd mellom teori og praksisdelen.
2. Økt fleksibilitet slik at flere elever kan få tilbud om alternative veier fram mot fagbrev/svennebrev.
3. Ordningen med sakkyndig vurdering av PPT for at en elev får tilbud om alternativt utdanningsløp, bør avvikles.»

Stortinget slutta seg til dette og vedtok i møte 29.04.2002:

«Stortinget ber Regjeringen utarbeide tiltak for å øke yrkesrettingen i fagopplæringen i vidaregåande skole ved å bedre integreringen av teori og praksis, og ta nødvendige skritt for å få avviklet ordningen med sakkyndig vurdering for at en elev skal få tilbud om alternativt utdanningsløp fram til praksis/lærekandidat.»

5.3 Høringsforslaget frå departementet

I høringsbrevet foreslo departementet inga endring i dagens hovudmodell for opplæring i yrkesfaga. Det vart likevel foreslått at opplæringslova § 3–3 tredje ledd får ei ny setning (nytt punktum) der det generelt blir opna for at fylkeskommunen ved yrkesopplæringsnemnda i det enkelte tilfellet kan godkjenne lærekontrakt som fastset at heile opplæringa, eller ein større del av opplæringa enn den som følgjer av læreplanen, skal skje i bedrift. I høringsbrevet vart nyordninga grunngitt og kommentert slik:

«Departementet mener hovedmodellen har fungert som en god modell for opplæringen innenfor yrkesfagene. Ved å følge hovedmodellen blir elevene ferdige med de felles allmenne fagene og den grunnleggende yrkesopplæringen før de begynner spesialiseringen i bedrift. Både skolen og lærebedriften bidrar gjennom hovedmodellen med den delen av opplæringen de behøver

sker best. Modellen er godt egnet i Norge med et stort antall små bedrifter og spredt befolkning i store områder, fordi den ikke krever hyppige skiftninger mellom opplæringen i bedrift og i skole. Modellen har også bidratt til å øke antallet lærlinger ved at hver lærling er kortere tid i lærebedriften og dermed legger beslag på plassen i et kortere tidsrom.

Departementet er samtidig kjent med at det er flere enn de som i dag fyller vilkårene for unntak fra hovedmodellen, som ønsker å tegne lærekontrakt for hele opplæringsløpet. Dette kan skyldes skoletretthet, ønske om miljøskifte eller andre forhold som PP-tjenesten eller skolemyndighetene ikke har noen kompetanse til å overprøve. Enkelte bransjer har også ytret ønske om å kunne rekruttere elever rett fra grunnskolen, enten for å sikre rekrutteringen, eller for å kunne legge opp et opplæringsløp bedriften finner tjenlig.

Det er i tråd med de øvrige forslagene i dette høringsutkastet at flere beslutninger om organisering og gjennomføring av opplæringen skal treffes lokalt. Etter departementets oppfatning bør dette også gjelde innenfor yrkesopplæringen. Derfor bør det også kunne avgjøres lokalt om den enkelte elev/lærling skal følge hovedmodellen eller tegne en lærekontrakt med hele opplæringsløpet i bedrift. Departementet antar at hovedmodellen fortsatt vil bli lagt til grunn for opplæringen i det overveiende antall av tilfeller, fordi denne passer best både for de fleste utdanningssøkende og de fleste bedrifter. Imidlertid gir fylkeskommunene uttrykk for at de som har tegnet lærekontrakt for en større del av opplæringsløpet etter gjeldende regler, har vært fornøyd med denne måten å gjennomføre opplæringen på.

En slik beslutning om avvik fra hovedmodellen vil kreve at den utdanningssøkende og lærebedriften er enige om denne måten å legge opp opplæringen på. Videre må lærebedriften på vanlig måte få godkjent av yrkesopplæringsnemnda at den vil være i stand til å gjennomføre opplæringen i samsvar med læreplanen, alene eller med bistand fra andre. I de fleste tilfeller vil det være fylkeskommunene som skal bistå med deler av opplæringen, men opplæringskontor, opplæringsringer og private kurstilbydere kan også være aktuelle parter i gjennomføringen av kontrakten. Lærebedriften må tilpasse opplæringen slik at lærlingen får mulighet til å delta i de kursene fylkeskommunen eller andre utenfor bedriften arrangerer. Lærebedriften vil også måtte gi vederlag for den opplæringen som andre gir, ved at fylkeskommunen holder tilbake en forholdsmessig del av lærlingtilskuddet til lærebedriften, eller at lærebedriften betaler direkte til den som gir opplæringen.»

5.4 Høringsinstansane

Omtrent alle som har uttalt seg om forslaget om høvet til å teikne lærekontrakt direkte, støttar hovudtrekka i dette forslaget. Enkelte instansar har likevel peikt på sider ein bør vere merksam på (også andre instansar enn dei som er trekte fram nedanfor, kan ha peikt på noko av det same).

Rådet for fagopplæring i arbeidslivet (RFA) peiker på betydninga av at den nye ordninga blir tilpassa til den delen av ungdommen som ho er meint for, og seier dessutan m.a. dette:

«RFA vil understreke viktigheten av at det innføres kvalitetssikringsrutiner som garanterer eleven/lærlingen en kvalitet minst på samme nivå som opplæring etter fagets ordinære modell. Vi gjør oppmerksom på at det her er snakk om svært unge «lærlinger», noe som tilsier en tilrettelegging og en oppfølging langt utover det som til nå har vært vanlig.

Det må også sikres at alle læreplanmål oppnås, og at ordningen ikke virker begrensende på elevens/lærlingens omvalgsmuligheter.

Videre er det viktig med fokus på elevens/lærlingens sosiale forhold, slik at disse ivaretas på beste måte.

Forholdet mellom skoleeiers og bedriftens ansvar og plikter må klargjøres, både hva gjelder den praktiske gjennomføringen og økonomiske forhold. Det er også viktig at bedriftens ansvar for hele opplæringen blir synliggjort, herunder hvilke juridiske forpliktelser ordningen medfører for den enkelte bedrift.

Slik RFA ser det klargjør ikke høringsdokumentet spørsmålet om opplæring i bedrift fortsatt skal skje gjennom en kombinasjon av opplærings- og verdiskapningstid. Dette har betydning for læretidens lengde. Betyr ordningen at opplæringen fortsatt samlet sett er tre års opplæring og ett års verdiskapning?

RFA er av den oppfatning at en mer fleksibel organisering av fagopplæringa forutsetter en videreutvikling av kontakten mellom skole og næringsliv, en kontakt som er særs viktig i en langsiktig strategi for å øke antall elever som søker seg til yrkesfaglige studieretninger. Ordningen som foreslås i høringsdokumentet er et viktig skritt i riktig retning.»

Læringscenteret (LS) peiker m.a. på følgjande:

«Det har vært enighet om at teorien er et nødvendig grunnlag ved overgang til yrkesutøvelse og samfunnsdeltakelse, og et grunnlag for videre kompetanseutvikling. Teorigrunnlaget må ivaretas, men en må finne frem til arbeidsmåter som ivaretar yrkesretting av teorien, spesielt de allmenne fagene. Arbeidsmåtene må knytte teorien nært til det praktiske arbeidet.

Både av hensyn til kvaliteten i yrkesfagene og yrkesrettingen av teorifagene må forskrifter, regel- og avtaleverk legges til rette for vekselbruk mellom opplæring i skole og opplæring i bedrift på et tidlig tidspunkt i opplæringsløpet, dvs allerede fra grunnkurs bør muligheten være til stede. Det vil være av vesentlig betydning for de mer praksisorienterte elevene.

Fortsatt må det være mulighet for unge til å tegne lærekontrakt med grunnskole, eventuelt Vk I, som høyeste utdanning, men forutsetningen bør være at lærebedriften har avtale med fylkeskommunen og skole om organisering av teoriopplæringen. Også i dette tilfellet bør opplæringen være en vekslings av opplæringstiltak mellom skole og bedrift. Skolen må ta ansvar for å gi standpunkt karakterer, arrangere eksamener og skrive ut kompetansebevis. Lærlingens rett til 3-årig vidaregåande opplæring må være sikret ved inngåelse av lærekontrakt.»

Utdanningsforbundet har vist til at statens utdanningskontor i samband med tilsynsbesøk ved ein skole som nyttar utstrakt bruk av utplassering av elevlar i bedrift som del av yrkesfagopplæringa, har avdekt at læreplanen ikkje var tilstrekkeleg styrande for opplæringa. Dersom ein slik praksis får utvikle seg, kan ein risikere at det utviklar seg fagbrev som «*kan få A og B status*». Utdanningsforbundet meiner dessutan at dette ikkje er noko enkeltstående tilfelle. Det blir vidare peikt på at dei som startar opplæring direkte i bedrift, må gjere eit yrkesval på eit tidleg tidspunkt, at dei får færre valmoglegheiter enn dei som startar opplæringa i skole, og at dette krev gode opplegg for rettleiing og rådgiving for desse elevane. I tillegg er Utdanningsforbundet oppteke av at ein skole må stå ansvarleg for opplæringa også i dei tilfella da opplæringa startar i bedrift; dette må klargjerast i lova, fordi det er viktig å sikre ei god integrering av teori og praksis, og for at også dei lærlingane som startar opplæringa i bedrift, skal kunne starte på ei opplæring som kan føre fram til studiekompetanse.

Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) seier m.a. dette om grupper med særskilde behov.:

«Lærebedriftene må føle seg trygge på at det finnes tiltaksplaner dersom de trenger råd og veiledning i vanskelige eller spesielle situasjoner. Videre er NFU spesielt opptatt av at de tidligere muligheter ivaretas. Med dette menes at elever og lærlinger med spesielle behov har mulighet til å dokumentere sin kompetanse. Her kan nevnes eksempler som delkompetanse og faktisk kompetanse.

NFU har likevel en viss frykt for at ordningen kan medføre at elever med særskilte behov på et generelt grunnlag automatisk blir tilbudt

hele vidaregåande opplæring utenfor skolen. Med andre ord er vi redde for at dette kan bli en sovepute for skolen med henhold til nødvendig tilrettelegging innen skolen når dette er den beste løsningen.»

Elevorganisasjonen er m.a. oppteken av at «velferdstilbud som rådgiving, helsetjeneste, skyssordninger og bibliotek tilbys i like stor grad til disse lærlingene som om de hadde gått på skolen på vanlig måte».

Enkelte av *opplæringsråda* har peikt på at dersom den nye ordninga skal kunne få eit løft, trengst det incentiv. Dessutan er det behov for opplæring av instruktørar. Vidare blir det peikt på at det på ein del fagområde finst særskilde aldersgrenser som det må takast omsyn til, for eksempel 18-årsgrensa for truckførarbevis og for førarkort.

5.5 Vurderingar og forslag frå departementet

Departementet konstaterer at det mellom høringsinstansane er brei støtte til forslaget om at fylkeskommunen ved yrkesopplæringsnemnda skal kunne godkjenne at heile opplæringa, eller ein større del av opplæringa enn det som følgjer av læreplanen, skal kunne skje i lærebedrift. Departementet meiner forslaget vil medverke til å skape eit betre og meir fleksibelt opplæringssystem for dei som ønskjer ei anna opplæring enn den som følgjer hovudmodellen.

Når fylkeskommunen ved yrkesopplæringsnemnda får fullmakt til å godkjenne kontraktar av denne typen, inneber det at fylkeskommunen kan gi aksept til ein avtale som ein lærling og ei lærebedrift er einige om. Fylkeskommunen kan ikkje påleggje verken lærlingen eller lærebedrifta å teikne slik kontrakt mot deira vilje. Forslaget inneber heller ikkje endringar i retten til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 3–1 for den enkelte, eller i fylkeskommunens ansvar for at denne retten blir oppfylt. Det vil seie at sameleis som retten ikkje inneber nokon rett til å teikne lærekontrakt etter hovudmodellen, inneber den nye føresegna heller ikkje nokon rett til å teikne lærekontrakt med heile opplæringa i bedrift. Forslaget inneber ikkje noka plikt for bedriftene til å teikne lærekontrakt.

Når lærekontrakten er underskriven av lærlingen og lærebedrifta, er det normale at lærebedrifta har ansvaret for heile opplæringa. Det følgjer av § 3–3 femte ledd i lova at vidaregåande skole skal gi tilbod om visse typar opplæring for lærlingar og lære kandidatlar. Denne føresegna opnar for å avtale at andre enn lærebedrifta skal ha ansvaret for delar av

opplæringa. Dette skal i så fall gå fram av lærekontrakten, og føreset godkjenning av fylkeskommunen. Lærlingen er etter opplæringslova § 4–2 arbeidstakar i bedrifta, med dei rettar og plikter som følgjer av lover og tariffavtalar. Bedrifta har ikkje ansvaret i den tida lærlingen etter lærekontrakten skal få opplæring i fylkeskommunen.

Den nye føresegna opnar for at større delar av opplæringa kan gjennomførast i bedrift i staden for i skole, og at opplæringa kan veksle mellom periodar i skole og i bedrift. Føresegna gir ikkje høve til å gjere unntak frå mål eller hovudmoment i læreplanen, eller frå tida til opplæring eller verdiskaping. Det vil seie at ein lærekontrakt som gjeld full opplæring i bedrift, med unntak for nokre få fag som har lengre opplæringstid, vil strekkje seg over fire år, inkludert eitt år med verdiskaping i bedrifta. Bedrifta vil få tilskott frå fylkeskommunen for kvart av åra med opplæring, etter gjeldande satsar. For den tida da lærlingen får opplæring av fylkeskommunen, kan ein forholdsmessig del av tilskottet heldast tilbake.

For enkelte fag finst det tryggleiksføresegner, arbeidstidsføresegner og andre reguleringar som gjer at ungdom under 18 år ikkje fullt ut kan følgje alle arbeidsoppgåver i bedrifta. I nokre få tilfelle gjeld det også aldersgrenser på 20 år. I den grad det ikkje er høve til, eller forsvarleg, å gi dispensasjon frå desse føresegnene, må det vurderast konkret om det vil vere mogleg å gjennomføre opplæringa etter læreplanen for ein ungdom som teiknar lærekontrakt som 16-åring. Denne vurderinga må først gjerast av ungdommen og lærebedrifta, før fylkeskommunen ved yrkesopplæringsnemnda vurderer om det er grunnlag for å godkjenne lærekontrakten.

Opplæringslova har i dag ei føresegn i § 4–5 tredje ledd om at den som er over 21 år og teiknar lærekontrakt med full opplæring i bedrift, skal ha seks månaders prøvetid. Departementet foreslår ingen endringar i denne føresegna.

Det som er sagt ovanfor om lærlingar og lærekontraktar, gjeld på tilsvarande måte også for lære-kandidatar og opplæringskontraktar.

6 Skolefritidsordninga

6.1 Gjeldande rett

Etter opplæringslova § 13–7 skal kommunen ha eit tilbod om skolefritidsordning før og etter skoletid for 1.-4. klassetrinn i grunnskolen. Det går vidare fram at skolefritidsordninga skal leggje til rette for leik, kultur- og fritidsaktivitetar med utgangspunkt i alder, funksjonsnivå og interesser hos barna, og at barna skal få omsorg og tilsyn. Det går dessutan særskilt fram av lova at funksjonshemma barn skal få gode utviklingsvilkår.

Sjølv om alle kommunar skal ha ei skolefritidsordning, er likevel pliktene for kommunane relativt avgrensa. Den enkelte kommunen er ikkje forplikta til å opprette eit bestemt tal plassar eller å gi tilbodet ved meir enn ein av skolane. I forarbeida til lova er det også understreka at pliktene er oppfylte sjølv om det berre er private skolefritidsordningar i kommunen sitt tilbod. Dette betyr også at ingen etter lova utan vidare har noko rettskrav på å bli tilboden plass i ei skolefritidsordning, heller ikkje funksjonshemma.

Lova fastset at skolefritidsordninga blir finansiert gjennom statleg og kommunalt tilskott og eigenbetaling frå foreldra. Dette er regulert nærmare i forskrift. I forskrifta til opplæringslova (kapittel 23) § 23–1 er det fastsett at kostnadene for ein plass i ei skolefritidsordning skal reknast ut på grunnlag av sjølvkost, som er nærmare definert, og i forskrifta § 23–2 er fordelinga av sjølvkost mellom stat, kommune og foreldre regulert. Forskrifta pålegg kommunen å betale for «lokale, m.a. husleige, lys, varme, reinhald og vaktmeister, utstyr, uteareal og dei administrative kostnadene i samband med skolefritidstilbodet». I tillegg dekkjer statstilskottet delar av utgiftene på grunnlag av årlege vedtak om statsbudsjettet. Kommunen kan krevje betaling av foreldra for resten av det ein plass i kommunal skolefritidsordning kostar.

I forskrifta til opplæringslova § 23–3 er vilkåra for statstilskottet til skolefritidsordninga fastsett. På same måten som i lova er statstilskottet knytt til 1.-4. klassetrinn, men i tillegg gjeld statstilskottet for tilbod om skolefritidsordning for funksjonshemma elevar på 5.-7. klassetrinn (mellomtrinnet). Kommunen har likevel ikkje plikt til å etablere tilbod på mellomtrinnet dersom kommunen ikkje tek

imot statstilskottet. Det følgjer vidare av forskrifta at totalt 15 pst. av statstilskottet til skolefritidsordningar skal gå til spesielle tiltak for elevar med særskilde behov. Det går også fram at det er kommunen som har ansvaret for å søkje om statstilskott for både kommunale og private skolefritidsordningar.

Lova stiller krav om at areala til ei skolefritidsordning, både ute og inne, skal vere eigna for formålet. Lova stiller også krav om at ei skolefritidsordning skal ha vedtekter om nærmare bestemte forhold, og at når ei skolefritidsordning er knytt til ein skole, skal ordninga til vanlig vere underlagd rektor. I tillegg er det fastsett at reglane i lova om politiattest for å bli tilsett i grunnskolen også gjeld personalet i skolefritidsordninga.

Lova fastset at kommunen skal godkjenne og føre tilsyn med private skolefritidsordningar som får statstilskott. Elles er private skolefritidsordningar som får statstilskott i stor grad underlagde dei same krava som kommunale skolefritidsordningar.

Lova inneheld elles ein nokså generell heimel der det er opna for at departementet kan regulere skolefritidsordninga nærmare i forskrift.

6.2 Høringsforslaget frå departementet

I samband med stortingsbehandlinga av Innst. S. nr. 252 (1999–2000), jf. St.prp. nr. 62 (1999–2000) *Om kommuneøkonomien 2001*, m.v. vart det lagt opp til å innlemme skolefritidsordninga i det ordinære rammetilskottet, og da på bakgrunn av eit generelt ønske om å redusere talet på og omfanget av øremerkte tilskott til kommunar og fylkeskommunar. På bakgrunn av dette sende departementet 5. mars 2001 ut eit høringsbrev med forslag til endringar i lov og forskrift. Regjeringa vedtok likevel seinare å utsetje innlemminga. I St.prp. nr. 64 (2001–2002) foreslo Regjeringa at tilskottet til skolefritidsordninga skulle innlemmast i rammetilskottet til kommunane frå 1. august 2003, noko Stortinget seinare vedtok da Innst. S. nr. 253 (2001–2002) vart behandla.

Når det gjeld finansieringa av skolefritidsordninga, vart det i det nemnde høringsbrevet, i tillegg til at lova blir utforma slik at statstilskottet kan inn-

lemmast i rammetilskottet, lagt fram tre alternative forslag når det gjeld spørsmålet om foreldrebetaling. I det eine alternativet vart det foreslått at det sentralt fastsette regelverket ikkje skal innehalde noka grense for kva som kan krevjast i foreldrebetaling for å dekkje kommunens utgifter til skolefritidsordninga. I det andre alternativet vart det foreslått at det blir fastsett ein maksimalsats for foreldrebetaling, og at satsen blir endra i takt med lønns- og prisutviklinga. I det tredje alternativet vart det foreslått ei fordeling av finansieringsordninga etter typen kostnad, og såleis at kommunen skal dekkje minst 25 pst. av dei direkte lønnskostnadene som er knytte til skolefritidsordninga.

I høringsbrevet vart det i tillegg foreslått at opplæringslova § 13–7 blir endra slik at kommunen også får plikt til å ha eit tilbod om skolefritidsordning før og etter skoletid for barn på 1.-7. klassetrinn med særskilde behov. Det vart dessutan foreslått at det blir klargjort i sjølve lovteksten at kommunen står fritt til å nytte andre aktørar for å oppfylle plikta til å ha skolefritidsordning.

6.3 Høringsinstansane

Finansieringa av skolefritidsordninga

Av dei *kommunane* som har uttalt seg til dette, er det eit fleirtal som støttar det første alternativet, der det ikkje blir sett noka grense for kor mykje av kommunens utgifter som kan dekkjast av foreldrebetaling. Fleire av desse uttaler at det bør vere ei lokalpolitisk avgjerd kva kostnader ein kommune ønskjer at føresette skal bere ved å ha barn i skolefritidsordninga. Dei viser også til at det er dette alternativet som i kommuneøkonomisk samanheng vil gi størst handlefridom, og som enklast kan vidareføre dagens økonomiske og kvalitetsmessige nivå.

Av organisasjonar støttar dei fleste det andre alternativet, der det blir sett ein maksimalsats for foreldrebetalinga. Dette gjeld m.a. dei daverande *Lærerforbundet* og *Norsk Lærarlag*, og dessutan *Norsk Skolelederforbund* og *YS*.

LO og *Skolenes Landsforbund* støttar det tredje alternativet, der foreldrebetalinga blir avgrensa i forhold til typen kostnad.

Andre endringar

Dei høringsinstansane som uttaler seg om barn med særskilde behov, er positive til at lova forpliktar kommunane til å ha eit tilbod om skolefritidsordning på 1.-7. klassetrinn for denne gruppa. Enkelte høringsinstansar, m.a. det daverande *Norsk*

Lærarlag og *Norsk Forbund for Utviklingshemmede*, meiner ein må sikre midlar til desse barna gjennom ein korresponderande rett og ei eventuell øyremerking av midlar.

Enkelte høringsinstansar, m.a. dei daverande *Lærerforbundet* og *Norsk Lærarlag*, er negative til forslaget om at det blir teke inn i lovteksten at kommunen kan nytte andre til å oppfylle tilbodet om skolefritidsordning.

Enkelte høringsinstansar ønskjer at det dessutan blir lov- eller forskriftsfesta minimumskrav til areal og bemanning.

6.4 Vurderingar og forslag frå departementet

Departementet foreslår i denne proposisjonen at lova blir endra slik at statstilskottet til skolefritidsordninga kan innlemmast i rammetilskottet. Elles går departementet inn for det alternativet der det ikkje blir fastsett noka grense for kva som kan krevjast i foreldrebetaling for å dekkje dei utgiftene kommunen har til skolefritidsordninga. Departementet foreslår derfor at det i den nye lovteksten berre står at kommunen kan krevje at utgiftene til skolefritidsordninga blir dekte gjennom eigenbetaling frå foreldra.

Dagens foreldrebetaling for plass i skolefritidsordning varierer betydeleg. Det kan liggje fleire forhold bak desse variasjonane, for eksempel personaltettleik, kompetanse hos dei tilsette, opningstider (i feriar og fridagar frå skolen), innhaldet i tilbodet, og dessutan at somme kommunar tilbyr friplassar og syskenmoderasjon. Ei fastsett øvre grense for foreldrebetalinga vil ha to klare ulemper: Ei slik grense vil ikkje ta omsyn til kvaliteten i tilbodet. Dermed vil kommunar som ønskjer å gi eit betre tilbod, ikkje kunne ta omsyn til dette når foreldrebetalinga blir fastsett. Ei slik grense kan dessutan medføre at kommunar reduserer omfanget av tilbodet.

Departementet held i denne proposisjonen oppe forslaget om at det blir lovfesta at kommunen, i tillegg til det som gjeld frå før, også skal ha eit tilbod om skolefritidsordning før og etter skoletid for elevar med særskilde behov på 1.-7. klassetrinn. Dette forslaget må sjåast i samanheng med det gjeldande kravet i lova om at funksjonshemma barn skal ha gode utviklingsvilkår. Men det må også sjåast i samanheng med det forhold at i dagens forskrift blir kommunane pålagde å bruke 15 pst. av statstilskottet til barn med særskilde behov, og med det forhold at dagens tilskottsordning etter

forskrifta omfattar alle dei nemnde årstrinna for denne gruppa. Dette vil falle bort når tilskottet blir innlemma i rammetilskottet til kommunane.

Departementet foreslår å vidareføre dagens ordning, der ingen har lovfesta individuell rett til tilbod om plass i skolefritidsordning, noko som også gjeld for elevar med særskilde behov. Ein slik føresetnad låg dessutan til grunn da det vart vedteke å innlemme tilskottet til skolefritidsordninga i rammetilskottet.

Departementet held i proposisjonen også oppe forslaget om at det blir klargjort i lovteksten at kommunen kan nytte andre til å oppfylle plikta til å gi tilbod om skolefritidsordning, dersom slike ordningar elles oppfyller krava i lova på same måten som i dag. Departementet foreslår dessutan at det blir slått fast i lova at kommunen fører tilsyn med private skolefritidsordningar som kommunen nyttar for å oppfylle pliktene sine. Statstilskottet til sko-

lefritidsordningar, som blir innlemma i rammetilskottet til kommunane frå 1. august 2003, omfattar også tilskott til private skolefritidsordningar. Det er såleis føresett at dei private skolefritidsordningane kommunane eventuelt nyttar, blir ein del av det taltilbodet kommunane medverkar til å finansiere.

Bortsett frå enkelte små, reint språklege og lovtekniske justeringar, blir det ikkje foreslått endringar i dei andre krava i lova som gjeld for skolefritidsordningar, og også forskriftsheimelen for departement blir foreslått vidareført.

Den foreslåtte nyordninga inneber at opplæringslova § 13–7 blir endra i samsvar med det ovan nemnde, og at dei no gjeldande forskriftsføreseggene om betalingsordninga i skolefritidsordninga blir oppheva. For å gjere leddoppdelinga i lovparagrafen klarare, og på grunn av dei nemnde små språklege og lovtekniske justeringane, blir heile paragrafen foreslått vedteken på nytt.

7 Økonomiske og administrative følgjer av lovforslaget

7.1 Organisering av elevane i grupper

Det utkastet til lovendring som ligg føre når det gjeld organiseringa av elevane i grupper, legg ingen nye oppgåver på kommunar eller fylkeskommunar. Innanfor dei eksisterande, pålagde oppgåvene vil skoleeigarane og skolane stå friare i organiseringa og fordelinga av ressursane, så langt dei skjønsmessige krava elles i lova blir oppfylte. Forslaget i seg sjølv vil derfor verken føre til innsparing eller auke i bruken av lærarressursar i landet totalt sett, og det føreset heller ikkje omorganiseringar.

7.2 Andre endringar som følgje av endringane i klasseorganiseringsreglane m.m.

Departementet kan heller ikkje sjå at dei andre regelverksendringane som blir foreslått som følgje av endringane i klasseorganiseringsreglane m.m., vil ha vesentlege økonomiske konsekvensar.

7.3 Skoleleiing og rektorkrav

Departementet kan ikkje sjå at utkastet til lovendring vil ha vesentlege økonomiske konsekvensar.

7.4 Organisering av opplæringa i yrkesfaglege studieretningar

Utkastet til lovendring endrar ikkje det ansvaret fylkeskommunen har for å oppfylle retten til vidaregåande opplæring. Større lokal handlefridom til å velje opplæringsordning kan føre til at fleire ønskjer avvik frå hovudmodellen. Dette vil truleg ikkje endre utgiftene for fylkeskommunane. Utgiftene vil vere avhengige av kva alternative skoletilbod som

finst og om det må opprettast nye grupper/klassar i dei delar av opplæringa som bedriftene ikkje kan gi, og av korleis opplæringa utanfor bedriftene blir organisert. Dersom talet på dei som ønskjer alternativ opplæring stig, vil det bli fleire saker for fylkeskommunen å ta stilling til. På den andre sida vil prosedyren i sakene bli enklare, sidan det ikkje lenger vil bli nødvendig med vurdering frå PP-tenesta.

7.5 Skolefritidsordninga

I budsjettet for 2003 vart tilskottet til skolefritidsordninga redusert med 217 mill. kroner. For 2003 er det rekna med at 128 500 barn vil nytte skolefritidsordningar. Eit kutt på 217 mill. kroner vil isolert sett, og dersom kommunane ikkje vel å dekkje inn heile eller delar av kuttet, bety ei gjennomsnittleg auka foreldrebetaling på 1689 kroner per barn på årsbasis. Dette tilsvarer rundt 150 kroner per mnd. Det er da ikkje teke omsyn til lengda på opphaldstida.

Tilskottet til kommunane, som blir innlemma i rammetilskottet frå 1. august 2003, blir fordelt mellom kommunane etter prosentdelen barn i skolefritidsordningar i GSI-rapporteringa hausten 2001. Her er også private skolefritidsordningar som får statstilskott, inkluderte, jf. rundskriv H-12/02 frå Kommunal- og regionaldepartementet.

I endringsforslaget blir kommunane også pålagde å ha eit tilbod om skolefritidsordning for barn med særskilde behov på 1.-7. klassetrinn. Dette må sjåast i lys av dagens ordning, der kommunane i forskrift blir pålagde å bruke 15 pst. av statstilskottet til barn med særskilde behov, og i samanheng med at dagens tilskottsordning etter forskrifta omfattar alle desse årstrinna når det gjeld den nemnde gruppa, noko som fell bort når statstilskottet til skolefritidsordninga blir innlemma i rammetilskottet til kommunane, kfr. premissane ovanfor under punkt 6.

8 Merknader til dei enkelte paragrafane i lovforslaget

Til § 2–5 fjerde ledd:

I den tidlegare føresegna i fjerde ledd fekk eit visst tal elevar med alternativt hovudmål rett til eigen klasse. I det nye fjerde ledd er retten til eigen klasse erstatta av ein rett til å tilhøre ei eiga elevgruppe. Sjå premissane under punkt 3.2. Formålet med føresegna er å gi elevar med anna hovudmål enn fleirtalet opplæring i deira eige hovudmål. Føresegna er ikkje til hinder for at elevar med ulike hovudmål får opplæring saman, når dette ikkje bryt med formålet med føresegna. I mange av dei arbeidsformene som blir nytta i skolen, vil elevar kunne arbeide saman i team og høre dei same foredraga utan at forskjellar i hovudmål har betydning. Det kan her visast til førearbeida til den tidlegare § 2–5 fjerde ledd, der det går fram at dette mellom anna kan vere aktuelt i praktisk-estetiske fag.

Til § 2–12 tredje ledd:

Endringa består i at i opplistinga av dei føresegna i opplæringslova som gjeld for private skolar som er godkjende etter § 2–12, er dei tidlegare §§ 8–2, 8–3 og 8–4 erstatta av ein ny § 8–2. I tillegg er det vist til ny § 13–10. Sjå premissane under punkt 3.6 jf. punkt 2. Dessutan er den tidlegare tilvisinga til § 10–2 (kompetansekrav for rektor) teken bort som følgje av at kravet blir teke bort for den offentlege skolen, sjå premissane under punkt 4.

Til § 3–3 tredje ledd:

Endringa består i at leddet har fått tilføyd eit nytt tredje punktum som generelt opnar for lokal godkjenning av alternativ lærekontrakt/opplæringskontrakt, der vidaregåande opplæring også kan starte direkte i bedrift. Tidlegare har dette høvet til lokal godkjenning vore meir avgrensa. Sjå premissane under punkt 5.

Til § 4A–4 første ledd:

Endringa består i at første ledd også har fått ei tilvising til ny § 13–10, om ansvarsomfang som også gjeld for opplæring etter kapittel 4A. Sjå premissa-

ne under punkt 3.7, og dessutan merknaden til § 13–10.

Til § 5–5 andre ledd:

Endringa består i at det tidlegare ansvaret for halvårsrapporteringa, som var lagt til respektive klassestyrar og rektor, etter den nye føresegna blir lagt til skolen. Sjå premissane under punkt 3.3.

Til § 8–2:

Endringa består i at den nye § 8–2, om organisering av elevane i grupper, erstattar dei tidlegare §§ 8–2, 8–3 og 8–4 om klasseorganisering. Sjå premissane under punkt 2.

Etter den nye § 8–2 er det eit kriterium at elevgruppene «*ikkje må vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg*». Kva som er pedagogisk forsvarleg i den konkrete opplæringssituasjonen må vurderast etter skjønn (rettsleg standard). Det vil for eksempel kunne avhenge av elevsamansetninga, der det er lagt vekt på både individuelle og kollektive eigenskapar og aldersblanding. Vidare vil føresetnadene til og talet på det pedagogiske personalet ha betydning, men også det temaet det skal givast opplæring i, kva slags arbeidsform som blir nytta og dei fysiske rammevilkåra. Vurderinga vil derfor kunne variere over tid. Omgrepet *tryggleiksmessig forsvarleg* er på tilsvarande måte av same skjønnsmessige karakter. Sjølv om også dette kravet gjeld for både grunnskole og vidaregåande skole, er det lagt inn på bakgrunn av høringa og i særleg grad av omsyn til ein del aktivitetar innanfor yrkesfaga i det sistnemnde skoleslaget.

Kravet om sosialt tilhør gjeld i utgangspunktet for alle elevar, og skal vareta behov elevane har for sosial tryggleik og stabilitet. Kravet om at organiseringa til vanleg ikkje skal skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør er i samsvar med tilsvarande krav i tidlegare lov.

Kravet om at kvar elev skal vere knytt til ein lærar (kontaktlærar) som har særleg ansvar for ein del sentrale gjeremål, kjem i staden for det tidlegare kravet om klassestyrar, men er elles forma over same leist.

Til opphevinga av dei tidlegare §§ 8–3 og 8–4:

Sjå merknaden til § 8–2.

Til § 9–1:

Endringa består i at den nye § 9–1 om leiinga for skolen erstattar dei tidlegare § 9–1 og § 10–2 (kompetansekrav for rektor). Sjå premissane under punkt 4. Forslaget til regulering er justert etter høringa. Opplæringa i skolen skal leiast av ein rektor – det gjeld i motsetning til tidlegare alle skolar, altså no også små grunnskolar –, men det vil kunne vere tillate at skolar har felles rektor, så langt det vil vere mogleg for rektor å halde seg fortruleg med den daglege verksemda ved den enkelte skolen rektor leier, og å arbeide for å vidareutvikle denne verksemda. I alle tilfelle må kravet om forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiing vere oppfylt for kvar enkelt skole. Kompetansekravet dreier seg her om realkompetanse og må vurderast ut frå skjønn. Realkompetansen må vere dokumenterbar.

Til opphevinga av § 10–2:

Sjå merknaden til § 9–1.

Til § 11–2 første ledd:

Endringa inneber at dei tidlegare klassane ikkje lenger vil vere lovpålagd utvalseining for elevrådsrepresentantane. I den nye føresegna blir det overlate til kommunen å fastsetje kor mange elevrepresentantar det skal vere i elevrådet. Sjå premissane under punkt 3.4.

Til opphevinga av § 11–3:

Sjå premissane under punkt 3.5.

Til § 13–7:

Sjå premissane under punkt 6. I tillegg til dei endringane som følgjer av desse premissane, er heile

paragrafen foreslått vedteken på nytt (også på dei områda der det ikkje er gjort noka realitetsendring) for å skape klarleik i leddoppdelinga, og på grunn av enkelte små språklege og reinte lovtekniske justeringar. Hovudformålet med endringa av paragrafen er m.a. å skape grunnlag for innlemming av statstilskottet til skolefritidsordninga i rammetilskottet til kommunane. Den foreslåtte, lovfesta plikta til å ha skolefritidstilbod for barn med særskilde behov heilt fram til og med 7. klassetrinn, erstattar tilsvarande ordning som i dag følgjer av forskrift og det statstilskottet som blir innlemma i rammetilskottet. Så langt det dreier seg om kommunens utgifter til skolefritidsordninga, blir det i lova ikkje lagt opp til noka avgrensing når det gjelder høvet til å krevje foreldrebetaling for plass i skolefritidsordning. Med *private skolefritidsordningar* i sjuande ledd er meint dei private aktørane som kommunane eventuelt nyttar for å oppfylle plikta til å ha eit skolefritidstilbod. Skolefritidsordninga er ikkje ein del av grunnskolen, følgeleg er ikkje departementet (i praksis fylkesmannen) klageinstans for enkeltvedtak om skolefritidsordning etter opplæringslova § 15–2. Skolefritidsordninga er likevel underlagt statleg tilsyn etter opplæringslova § 14–1.

Til § 13–10:

Den nye føresegna om ansvarsomfang inneber berre ei synleggjering av det som er gjeldande frå før. Sjå premissane under punkt 2.

Utdannings- og forskningsdepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

I

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

§ 2–5 fjerde ledd skal lyde:

Når minst ti elevar på eitt av klassetrinna 1–7 i ein kommune ønskjer skriftleg oppæring på eit anna hovudmål enn det kommunen har vedteke, har dei rett til å tilhøre ei eiga elevgruppe. Retten gjeld så lenge det er minst seks elevar igjen i denne gruppa. Når elevane er spreidde på fleire skolar i kommunen, vedtek foreldra med vanleg fleirtal kva skole tilbodet skal givast ved.

§ 2–12 tredje ledd skal lyde:

For private grunnskolar gjeld også §§ 2–2, 2–5 første, andre, tredje og sjette ledd, 2–9, 2–10, 2–11, 8–2, 9–1, 9–2, 9–3, 9–4, 9–5, kapittel 9a, §§ 10–1, 10–6, 10–9, 11–1, 11–2, 11–3, 11–4, 11–7, 11–10, 13–10, 14–1, 15–3 og 15–4.

§ 3–3 tredje ledd skal lyde:

Fagopplæringa omfattar normalt to års opplæring i skole og eitt års opplæring i bedrift. Når opplæring i bedrift blir kombinert med verdiskaping i bedrifta, kan opplæringa strekkje seg over to år. *Fylkeskommunen ved yrkesopplæringsnemnda kan i det enkelte tilfellet godkjenne lærekontrakt/opplæringskontrakt som fastset at heile opplæringa, eller ein større del av opplæringa enn det som følgjer av læreplanen, skal skje i bedrift.*

§ 4A-4 første ledd skal lyde:

For opplæringa etter dette kapitlet gjeld §§ 13–1 til 13–3a og 13–10.

§ 5–5 andre ledd skal lyde:

Skolen skal kvart halvår utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Skolen sender oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen.

§ 8–2 skal lyde:

§ 8–2. *Organisering av elevane i grupper*

Elevane kan delast i grupper etter behov. Gruppene må ikkje vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg. Organiseringa skal vareta elevane sitt behov for sosialt tilhør. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør.

Kvar elev skal vere knytt til ein lærar (kontaktlærar) som har særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremåla som gjeld eleven, mellom anna kontakten med heimen.

§§ 8–3 og 8–4 blir oppheva.

§ 9–1 skal lyde:

§ 9–1. *Leiring*

Kvar skole skal ha ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiring.

Opplæringa i skolen skal leiast av rektorar. Rektorane skal halde seg fortrulege med den daglege verksamda i skolane og arbeide for å vidareutvikle verksamda. Den som skal tilsetjast som rektor, må ha pedagogisk kompetanse og nødvendige leiareigenskapar.

Departementet kan etter søknad gjere unntak frå reglane i andre ledd og gi høve til andre måtar å organisere leiinga på.

§ 10–2 blir oppheva.

§ 11–2 første ledd skal lyde:

Ved kvar grunnskole skal det for klassetrinna 5–7 og for klassetrinna 8–10 vere eit elevråd med representantar for elevane. Kommunen fastset talet på elevrepresentantar. Representantane skal veljast seinast tre veker etter at skolen har teke til om hausten.

§ 11–3 blir oppheva.

§ 13–7 skal lyde:

§ 13–7. *Skolefritidsordninga*

Kommunen skal ha eit tilbod om skolefritidsordning før og etter skoletid for 1.-4. klassetrinn, og for barn med særskilde behov på 1.-7. klassetrinn.

Skolefritidsordninga skal leggje til rette for leik, kultur- og fritidsaktivitetar med utgangspunkt i alder, funksjonsnivå og interesser hos barna. Skolefritidsordninga skal gi barna omsorg og tilsyn. Funksjonshemma barn skal givast gode utviklingsvilkår. Areal, både ute og inne, skal vere eigna for formålet.

Skolefritidsordninga skal ha vedtekter om

- a. eigarforhold
- b. kven som er opptaksmyndigheit
- c. opptakskriterium
- d. opptaksperiode og oppseiing av skolefritidsplassen
- e. foreldrebetaling
- f. leike- og opphaldsareal
- g. dagleg opphaldstid og årleg opningstid
- h. bemanning og leiing

Når skolefritidsordninga er knytt til skolar, skal rektor til vanleg vere leiar. Departementet kan gjere unntak frå kravet.

Kommunen kan krevje utgiftene til skolefritidsordninga dekte gjennom eigenbetaling frå foreldra.

Regelen i § 10–9 første og tredje ledd gjeld for tilsetjing i skolefritidsordninga.

Kommunen kan nytte andre til å oppfylle plikta til å ha eit tilbod om skolefritidsordning, dersom dei elles oppfyller vilkåra i denne paragrafen. Kommunen fører tilsyn med private skolefritidsordningar.

Departementet kan gi nærmare forskrifter om skolefritidsordninga.

Ny § 13–10 skal lyde:

§ 13–10. *Ansvarsomfang*

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2–12 har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.

II

Lovendringane trer i kraft på det tidspunkt Kongen fastset. Dei enkelte føresegnene kan setjast i kraft til ulik tid.